Deutscher Bundestag **Drucksache 18/8700**
18. Wahlperiode 21.06.2016

Unterrichtung

durch die Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2014 und 2015

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben der Beauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 21. Juni 2016 gemäß § 12 Absatz 3 des Informationsfreiheitsgesetzes in Verbindung mit § 26 Absatz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes.

Alle bisherigen Entschließungen der Konferenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten und weitere Informationen finden Sie auf der Internetseite der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit unter www.informationsfreiheit.bund.de

Einführung

Der inzwischen 5. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit berichtet über die Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts, über meine Aktivitäten im Bereich der Informationsfreiheit, wichtige Entscheidungen der Justiz und signifikante Einzelfälle der Jahre 2014 und 2015 und - last but not least - auch über die nationale und internationale Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten.

Der Berichtszeitraum war geprägt durch eine verstärkte Inanspruchnahme des Rechtes auf Informationszugang und eine sehr deutlich gestiegene Zahl von Eingaben. Das Bundesverwaltungsgericht hat Grundsatzentscheidungen zum Anwendungsbereich des IFG und zur Interpretation von Ausnahmetatbeständen des Gesetzes getroffen und damit weitere „weiße Flecken“ auf der Landkarte der Informationsfreiheit ausgefüllt. Auch die erste und zweite Instanz haben wichtige Beiträge zur weiteren Konkretisierung und Fortentwicklung des Rechts geleistet.

Die Landkarte der Informationsfreiheit vervollständigt sich weiter. Mit Ausnahme von Bayern und Hessen haben mittlerweile alle Bundesländer Informationsfreiheits- bzw. Transparenzgesetze verabschiedet oder sind dabei, das Informationsrecht gegenüber Landes- und Kommunalbehörden gesetzlich zu verankern.

Diese Entwicklung freut mich, ich halte sie aber auch für dringend geboten, weil Transparenz der Entscheidungen und Verwaltungsabläufe ein wichtiger Faktor der demokratischen Entwicklung ist.

Ob diese Transparenz staatlichen Handelns künftig vor allem durch proaktive Bereitstellung von Verwaltungsinformationen in webbasierten Registern gewährleistet werden kann und gewährleistet werden sollte, bleibt abzuwarten. Hier sollten Nutzungsintensität einerseits und Personalaufwand und Kosten für Einrichtung und Betrieb andererseits bei der Evaluation der neuen Transparenzgesetze einzelner Länder ausgelotet werden.

Und schließlich ein „ceterum censeo“: Fortentwicklung der Informationsfreiheit bedeutet auch Stärkung der Ombudsfunktionen, der Kontrollaufgaben und -befugnisse der Informationsfreiheitsbeauftragten in Bund und Ländern. Deshalb unterstreiche ich noch einmal die Forderung, die Ombuds- und Kontrollfunktion auch auf das Umwelt- und das Verbraucherinformationsrecht zu erstrecken.

Zu meiner Freude können viele dieser Fragen mit den Akteuren in Politik, Verwaltung, Justiz, aber auch mit Vertretern der Rechtswissenschaft und der Medien beim (nunmehr) 4. Symposium zur Informationsfreiheit im September dieses Jahres in Berlin erörtern werden.

Andrea Voßhoff

1 Die Entwicklung der Informationsfreiheit im Überblick

1.1 Die Entwicklung in Deutschland

1.1.1 Gesetzgebung zum Informationsfreiheitsrecht auf Landesebene

Es geht voran: Neue Gesetze und Überlegungen zur Informationsfreiheit

Das baden-württembergische „Gesetz zur Einführung der Informationsfreiheit" ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Ebenfalls mit dem Jahreswechsel ist in Rheinland-Pfalz das bisherige Informationsfreiheitsgesetz durch das Landestransparenzgesetz ersetzt worden. In Sachsen und Niedersachsen gab es im Berichtszeitraum Vorüberlegungen der Landesregierungen für entsprechende Regelungen, bei Redaktionsschluss allerdings noch keine Regierungsentwürfe. In Bayern gibt es wie in Hessen nach wie vor kein Informationsfreiheitsgesetz, aber bereits seit längerem zahlreiche kommunale Satzungen, die den Informationszugang zu kommunalen Verwaltungsinformationen eröffnen. Der Bayerische Landtag hat am 29. Dezember 2015 mit Artikel 36 des Bayerischen E-Government-Gesetzes das Landesdatenschutzgesetz geändert und ein Recht auf Auskunft über den Inhalt von Dateien und Akten eingeführt, das allerdings ein berechtigtes Interesse voraussetzt.

Baden-Württemberg

Kurz vor Ende der Legislaturperiode hat der Landtag am 16. Dezember 2015 das Gesetz zur Einführung der Informationsfreiheit (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG) vom 27. November 2015 verabschiedet. Es verpflichtet die Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände, der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts und deren Vereinigungen, Informationszugang auf Antrag zu gewähren und Informationen zu veröffentlichen, soweit diese Stellen öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (Artikel 1 - Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG - § 2 Absatz 1 - vgl. Anlage 10a). Das Gesetz gilt auch für natürliche oder juristische Personen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der staatlichen oder kommunalen Kontrolle unterliegen. Für den Landtag, den Rechnungshof, die Justizbehörden, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und für Forschungseinrichtungen gilt das LIFG nur eingeschränkt, da der Gesetzgeber verfassungsrechtlich vorgegebene Kernfunktionen dieser Stellen nicht als nach dem LIFG transparenzpflichtige Verwaltungsaufgaben angesehen hat (§ 2 Absatz 2 LIFG).

Das Umweltinformationsrecht ist in Baden-Württemberg - anders als z. B. in Rheinland-Pfalz, Hamburg und Schleswig-Holstein - weiterhin im Umweltinformationsgesetz des Landes geregelt.

Das Landesinformationsfreiheitsgesetz orientiert sich in wesentlichen Passagen am Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, geht aber bei den veröffentlichungspflichtigen Informationen in § 11 spürbar über das IFG hinaus, indem es die Veröffentlichung für wesentliche Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen vorschreibt. Der Katalog der veröffentlichungspflichtigen Informationen kann durch Rechtsverordnung der Landesregierung erweitert werden. Ein Informations- oder Transparenzregister wird - anders als mit dem Hamburgischen Transparenzgesetz - mit dem LIFG nicht eingeführt, kann aber ebenfalls durch Rechtsverordnung eingerichtet werden.

Die - im Gesetzgebungsverfahren umstrittene - Bereichsausnahme für das Landesamt für Verfassungsschutz und sonstige öffentliche Stellen des Landes mit Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit entspricht der Regelung in § 3 Nummer 8 des IFG (Bund). Die Landesbank, weitere Geldinstitute und die Selbstverwaltungsorganisationen der Freien Berufe, also die Kammern unterliegen nicht dem LIFG. Vergleichbare Ausnahmen kennt das Bundesrecht nicht (zu den Kammern siehe 2.2.1).

Die Anwendung und gerichtliche Konkretisierung der Ausnahmetatbestände des § 4 LIFG bleibt abzuwarten. Für vergleichbare bzw. gleichlautende Regelungen des Bundes- und Landesrechtes und auch zur versagungsrelevanten „Gefahrenschwelle“ liegen bereits Grundsatzentscheidungen der Obergerichte vor.

In Abweichung vom IFG des Bundes lässt das LIFG die Ablehnung eines Antrages auf Informationszugang zu, wenn dieser „offensichtlich rechtsmissbräuchlich gestellt wurde“ oder ein nach Auffassung der informationspflichtigen Stelle „zu unbestimmt“(er) Antrag trotz Aufforderung nicht innerhalb von drei Monaten präzisiert wird (§ 9 Absatz 3 Nummer 1, 2 LIFG).

Wie bereits auch schon in den anderen Ländern ist in Baden-Württemberg durch § 12 LIFG dem Landesbeauftragten für den Datenschutz jetzt auch die Aufgabe des Landesbeauftragten für Informationsfreiheit übertragen worden.

Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz verfügt bereits seit 2008 über ein Landesinformationsfreiheitsgesetz (LIFG).

Mit dem neuen Landestransparenzgesetz (LTranspG) vom 27. November 2015 (Anlage 10b) soll der Zugang zu amtlichen Informationen und auch zu Umweltinformationen gewährt werden, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern (§ 1 Absatz 1 LTranspG).

Kasten a zu Nr. 1.1.1

§ 1 Absatz 2 LTranspG Rheinland-Pfalz

„Auf diese Weise sollen die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft gefördert, die Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger verbessert, die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen erhöht, Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe gefördert sowie die Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft genutzt werden.“

Dieses Ziel soll durch Ansprüche auf Bereitstellung und Veröffentlichung von gesetzlich bestimmten Informationen auf der Transparenz-Plattform und auf Zugang dazu (§ 2 Absatz 1 LTranspG) sowie darüber hinaus durch den Anspruch auf Informationszugang auf Antrag (§ 2 Absatz 2 LTranspG) erreicht werden.

Ähnlich wie im baden-württembergischen LIFG sind Beschränkungen des Anwendungsbereiches und damit des Informationszuganges u. a. für den Landtag, die Justiz, den Landesrechnungshof und bestimmte Geldinstitute vorgesehen.

Der Katalog der auf der Transparenz-Plattform zu veröffentlichenden Informationen ist sehr umfangreich:

Zu veröffentlichen sind unter anderem

- die wesentlichen Inhalte von Verträgen von allgemeinem öffentlichem Interesse mit einem Auftragswert von mehr als 20.000,00 EUR, soweit es sich nicht um Beschaffungsverträge oder Verträge über Kredite und Finanztermingeschäfte handelt,
- Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne,
- Verwaltungsvorschriften und allgemeine Veröffentlichungen,
- amtliche Statistiken und Tätigkeitsberichte,
- Gutachten und Studien, soweit sie von Behörden in Auftrag gegeben wurden, in Entscheidungen der Behörden einflossen oder ihrer Vorbereitung dienten,

- Geodaten,
- die von den transparenzpflichtigen Stellen erstellten öffentlichen Pläne, insbesondere der Landeskrankenhausplan, und andere landesweite Planungen,
- Zuwendungen, soweit es sich um Fördersummen ab einem Betrag von 1.000,00 EUR handelt,
- die wesentlichen Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, soweit sie der Kontrolle des Landes unterliegen, und Daten über die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbstständigen Anstalten, rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen.

Die Transparenz-Plattform enthält eine Such- und mit der anonymen Rückmeldefunktion für die Nutzerinnen und Nutzer auch ein dialogisches Element. Letzteres soll es ermöglichen, Informationen zu bewerten und auf Informationsdefizite und Informationswünsche aufmerksam zu machen (§ 6 Absatz 3 LTranspG).

Die Kommunen sind von der Verpflichtung zur Einstellung ihrer Verwaltungsinformationen allerdings weitgehend ausgenommen und müssen nur Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne einstellen (§ 7 Absatz 4 LTranspG).

Kasten b zu Nr. 1.1.1

§ 8 Abs. 3 LTranspG Rheinland-Pfalz

(3) Informationen sind in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der transparenzpflichtigen Stelle vorliegen, zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen; soweit möglich und wenn damit für die transparenzpflichtige Stelle kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist, sind sie in einem offenen und maschinenlesbaren Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten bereitzustellen. Sowohl die Formate als auch die Metadaten sollen so weit wie möglich anerkannten, offenen Standards entsprechen.

Das Verfahren beim Informationszugang auf Antrag regeln die §§ 11 - 13 LTranspG.

Ausnahmetatbestände benennen die §§ 14 - 16. Ein Antrag ist abzulehnen und die Veröffentlichung auf der Transparenzplattform hat zu unterbleiben, soweit und solange der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen ist (§ 14 Absatz 1 Satz 1 LTranspG). Informationszugang auf Antrag und Veröffentlichung auf der Plattform sollen unterbleiben, soweit und solange die in § 14 Absatz 1 Satz 2 LTranspG aufgeführten öffentlichen bzw. privaten Belange beeinträchtigt werden können. Die maßgeblichen Gefährdungsschwellen für die einzelnen Schutzgüter sind dabei unterschiedlich formuliert. Geschützt werden u. a. IT-Sicherheit, IT-Struktur sowie wirtschaftliche Interessen des Landes oder der der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechtes, aber auch bestimmter natürlicher oder juristischer Personen des Privatrechtes, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder umweltrelevante öffentliche Dienstleistungen erbringen. Der Informationszugang soll ferner abgelehnt werden, wenn ein Antrag „offensichtlich rechtsmissbräuchlich gestellt wurde“ (§ 14 Absatz 1 Nummer 12 LTranspG).

Für die Ablehnung des Zuganges zu Umweltinformationen enthält § 14 Absatz 2 LTranspG ergänzende Regelungen.

Für die Ablehnung des Informationszuganges auf Antrag und den Ausschluss der Veröffentlichung sehen § 14 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2, §§ 15 und 16 LTranspG eine Interessenabwägung vor, was (auch) § 17 LTranspG verdeutlichen soll.

Die Transparenz-Plattform soll - gestaffelt nach den Funktionsebenen der Landesbehörden und nach bestimmten Informationskategorien - innerhalb von zwei, drei bzw. fünf Jahren funktionsfähig sein (§ 26 Absatz 2 LTranspG).

Der Landesbeauftragte für die Informationsfreiheit soll bei seinen Aufgaben künftig durch einen Beirat aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, der Wissenschaft, des Landtags und der Landesregierung unterstützt werden.

Sowohl das rheinland-pfälzische Landestransparenzgesetz als auch das baden-württembergische Informationsfreiheitsgesetz sehen eine Evaluation durch die Landesregierung nach vier (§ 23 LTranspG) bzw. fünf Jahren (Artikel 3 des Gesetzes zur Einführung der Informationsfreiheit) vor.

In Baden-Württemberg soll der Landesbeauftragte an dieser Evaluation mitwirken. Der rheinland-pfälzische Landesbeauftragte ist vor der Zuleitung des Evaluationsberichtes an den Landtag zu unterrichten und gibt eine Stellungnahme zum Evaluationsbericht ab.

Über die weitere Entwicklung in den Ländern und insbesondere in Niedersachsen und Sachsen werde ich im 6. Tätigkeitsbericht informieren.

1.2 Entwicklung international

1.2.1 Sachstand beim Richtlinienentwurf zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen

Das Verfahren für eine EU-Richtlinie über den Schutz technischen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung kommt nur langsam voran.

Bereits seit dem Jahr 2013 liegt ein Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor (COM(2013) 813 final, abrufbar unter http://eurlex.europa.eu). Damit sollen die Rahmenbedingungen für eine stärkere Investitionstätigkeit im Bereich von Forschung und Entwicklung verbessert werden; es sollen vereinheitlichte zivilrechtliche Vorschriften zur Unrechtmäßigkeit von Handlungen zur widerrechtlichen Aneignung von Geschäftsgeheimnissen und zivilrechtliche Rechtsbehelfe hiergegen geschaffen werden.

Wesentliche Begriffe des Kommissionsvorschlags sind der des Geschäftsgeheimnisses und der des Trägers eines Geschäftsgeheimnisses:

Die Definition des Begriffs „Geschäftsgeheimnis" soll drei Elemente umfassen: Die Information muss vertraulich sein, sie sollte aufgrund ihrer Vertraulichkeit kommerziellen Wert haben und der Inhaber des Geheimnisses sollte angemessene Anstrengungen zur Geheimhaltung der Information unternehmen. Diese Formulierung deckt sich im Ergebnis weitgehend mit der in der deutschen Rechtsprechung entwickelten Definition eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses. Die endgültige Ausgestaltung dieses Begriffs wird sich zumindest mittelbar auch auf die Informationszugangsrechte auf EU- und nationaler Ebene auswirken, da sowohl im europarechtlich geprägten Umweltinformationsrecht als auch im rein nationalen Informationsfreiheits- und Transparenzrecht entsprechende Ausnahmen von der Verpflichtung zur Zugangsgewährung enthalten sind. Hiervon besonders betroffen dürften die Länder mit kombinierten Umweltinformations- und Transparenzgesetzen sein, da hier das europarechtlich geprägte Umweltinformationsrecht unmittelbar auf das Transparenzrecht übergreift.

Der Begriff „Träger eines Geschäftsgeheimnisses" enthält - ebenfalls in Anlehnung an das TRIPS-Abkommen - als zentrale Komponente das Konzept der Rechtmäßigkeit der Kontrolle über das Geschäftsgeheimnis. Somit können nicht nur der ursprüngliche Inhaber des Geschäftsgeheimnisses, sondern auch Lizenznehmer das Geschäftsgeheimnis schützen. Weiter soll geregelt werden, unter welchen Umständen Erwerb, Nutzung und Offenlegung eines Geschäftsgeheimnisses rechtswidrig und die Inhaber des Geschäftsgeheimnisses somit berechtigt sind, die in der Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen und Rechtsbehelfe anzuwenden. Entscheidendes Kriterium

für die Rechtswidrigkeit entsprechender Handlungen soll die fehlende Zustimmung des Inhabers des Geschäftsgeheimnisses sein.

Im Juni 2015 hat der Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments Änderungen am Richtlinienentwurf vorgeschlagen. Das Plenum des Europäischen Parlaments wird sich nach derzeitigem Stand im März 2016 mit der Angelegenheit befassen. Mit einer zeitnahen Verabschiedung der Richtlinie ist also derzeit nicht zu rechnen. Über den weiteren Fortgang werde ich berichten.

1.2.2 Rechtsprechung des EuGH

1.2.2.1 Kein Phönix aus der Asche

Mit seinem Urteil vom 12. November 2014 (Rechtssache C-140/13) beschränkt der Europäische Gerichtshof (EuGH) den Informationszugang bei Aufsichtsbehörden über Finanzdienstleister.

Die Phoenix Kapitaldienst GmbH Gesellschaft für die Durchführung und Vermittlung von Vermögensanlagen (Phoenix Kapitaldienst GmbH) schädigte durch ihr Geschäftsgebaren, wie den Medien zu entnehmen war, rund 30.000 Anleger bei einer Gesamtschadenssumme in Höhe von 600 Millionen Euro. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) untersagte der GmbH im Jahr 2005 die Weiterführung der Geschäfte. Wenig später wurde das Insolvenzverfahren eröffnet. Zwei ehemalige Führungskräfte des Unternehmens wurden vom Landgericht Frankfurt am Main wegen Untreue und Anlagebetrugs zu mehrjährigen Haftstrafen verurteilt. Die späteren Kläger des Ausgangsverfahrens beantragten unter Berufung auf das IFG Einsicht in die bei der BaFin vorhandenen Akten über die Phoenix Kapitaldienst GmbH. Die BaFin lehnte den Zugang zu den begehrten Informationen teilweise ab, weil sie nachteilige Auswirkungen auf ihre Kontroll- und Aufsichtsaufgaben im Sinne des § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG befürchtete und sich außerdem durch Verschwiegenheitspflichten (§ 3 Nummer 4 IFG) aus § 9 Kreditwesengesetz (KWG) und § 8 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) gehindert sah. Die Antragsteller erhoben daraufhin Klage vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, das dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsersuchens die Frage vorlegte, ob die Verschwiegenheitspflichten des KWG und WpHG von einer Aufsichtsbehörde auch dann einem IFG-Antrag entgegengehalten werden können, wenn - wie im vorliegenden Fall - das wesentliche Geschäftskonzept des zwischenzeitig wegen Insolvenz aufgelösten und in Abwicklung befindlichen Finanzdienstleisters in groß angelegtem Anlagebetrug bestand, verbunden mit der bewussten Schädigung von Anlegern.

Der EuGH hat diese Frage bejaht. Gestützt hat er seine Entscheidung auf die den nationalen Regelungen zugrunde liegende Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates. Artikel 54 Absatz 1 dieser Richtlinie regele die speziellen Fälle abschließend, in denen das allgemeine Verbot der Weitergabe vertraulicher Informationen, die unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht gelte. Ein solcher Fall sei hier jedoch nicht gegeben. Die wirksame Überwachung der Tätigkeit von Wertpapierfirmen, die auf einer Kontrolle innerhalb eines Mitgliedsstaats und dem Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden mehrerer Mitgliedsstaaten beruhe, erfordere, dass sowohl die überwachten Firmen als auch die zuständigen Behörden sich darauf verlassen können müssten, dass vertrauliche Informationen grundsätzlich auch vertraulich blieben.

Im Ergebnis kommt auf dem Gebiet der Finanzdienstleistungsaufsicht eine Herausgabe von Informationen - außerhalb von Fallgestaltungen, die unter das Strafrecht fallen - so letztlich nur noch dann in Betracht, wenn sich diese nicht auf Dritte beziehen, ihre Weitergabe in einem zivil- oder handelsrechtlichen Verfahren erfolgt und die Weitergabe für das betreffende Verfahren erforderlich ist.

Die Finanzdienstleistungsaufsichtsbehörden können sich so künftig in vielen Fällen auf Ihre Verschwiegenheitspflicht nach § 3 Nummer 4 IFG in Verbindung mit europarechtlich vorgegebenen nationalen Regelungen

der Finanzaufsichtsgesetze berufen. Besonderheiten in der Fallgestaltung, wie betrügerische Absichten oder die Liquidation des Unternehmens, spielen damit aus Sicht des EuGH keine Rolle.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in einem Parallelverfahren eines weiteren geschädigten Klägers erneut den EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens um Klärung bei der Auslegung der einschlägigen Rechtsnormen gebeten (BVerwG, Beschluss vom 04.11.2015, 7 C 4.14 [E-CLI:DE:BVerwG:2015:041115B7C4.14.0]).

1.2.2.2 EuG-Entscheidung zum Zugang zu Schriftsätzen der Mitgliedstaaten

Mit seinem Urteil vom 27. Februar 2015 hat das Gericht der Europäischen Union (EuG) Zugang zu Schriftsätzen von Mitgliedstaaten eingeräumt, die der Kommission vorliegen.

Der spätere Kläger beantragte im Jahr 2011 bei der Europäischen Kommission umfassenden Zugang zu Dokumenten, die das gegen die Republik Österreich eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wegen nicht fristgerechter Umsetzung der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung sowie das hierzu geführte Gerichtsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) betrafen. Im Jahr 2012 lehnte die Kommission diesen Antrag endgültig ab. Begründet wurde dies insbesondere damit, die Dokumente zu dem Gerichtsverfahren unterfielen nicht der Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Der EuGH sei nach Artikel 15 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten nur bei Wahrnehmung seiner Verwaltungstätigkeiten unterworfen. Die in Rede stehenden Schriftsätze seien an den Gerichtshof gerichtet gewesen und der Kommission nur als Abschriften übermittelt worden. Zudem sehe die Satzung des EuGH vor, die Schriftsätze eines Gerichtsverfahrens nur an dessen Parteien und die ggf. mit ihren Beschlüssen betroffenen Organe zu übermitteln. Daher wären nur die von den Organen selbst eingereichten Schriftsätze von der o. g. Verordnung betroffen, nicht aber die von anderen an einem Gerichtsverfahren beteiligten Parteien. Der Kläger erhob daraufhin Klage vor dem EuG.

Das Gericht begründet seine Entscheidung ausführlich in zwei - sich scheinbar widersprechenden - Schritten. Zunächst prüft es, ob die in Rede stehenden Dokumente überhaupt in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen, um dann in einem zweiten Schritt zu untersuchen, ob das besondere Wesen der Dokumente der Anwendbarkeit nicht doch entgegensteht.

Seine Entscheidung zum Anwendungsbereich der Verordnung stützt das Gericht ausdrücklich auch auf die Erwägungsgründe, nach denen Entscheidungen möglichst transparent erfolgen sollen und der Öffentlichkeit ein größtmögliches Recht auf Zugang zu den Dokumenten zu gewähren ist. Sodann stellt das Gericht klar, dass die Verordnung ausdrücklich für alle Unterlagen eines Organs gilt, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eigene Dokumente handelt oder solche, die von einem Dritten stammen, wie insbesondere auch von den Mitgliedstaaten. Damit teilt das Gericht insbesondere auch nicht die Auffassung der Kommission, der Unionsgesetzgeber habe ausschließlich Verwaltungsdokumente bei der Regelung im Sinn gehabt und Unterlagen im Zusammenhang mit einem Gerichtsverfahren ausschließen wollen.

In seinem zweiten Prüfschritt stellt das Gericht dann zunächst fest, die Dokumente der Kommission zu einem Verfahren vor dem EuGH seien ihrem Wesen nach zu einem weit überwiegenden Teil der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichts zuzurechnen. Gleiches gelte auch für die Verfahrensschriftsätze von Mitgliedstaaten. Im Ergebnis schließe dies jedoch den Zugang nicht grundsätzlich aus, da diese Dokumente nur solange zu schützen seien, wie es sich um ein anhängiges Verfahren handele. Weder die Schriftsätze der Kommission noch die der Mitgliedstaaten seien wegen des Zusammenhangs mit der Rechtsprechungstätigkeit als Dokumente des Gerichts anzusehen. Auch sei die Urheberregel abgeschafft, so dass der Zugang zu Dokumenten nicht zwingend bei dessen Ersteller erfolgen müsse. Die Rechte der Mitgliedstaaten könnten durch deren Beteiligung im Zugangsverfahren gewahrt werden.

Im Ergebnis hat das Gericht der Europäischen Union den Beschluss der Kommission aufgehoben, mit der diese den Informationszugang versagt hatte. Die Kommission hat gegen das Urteil Rechtsmittel beim EuGH eingelegt.

2 Informationsfreiheit: Bestandsaufnahme

2.1 Grundsatzfragen im Spiegel der Rechtsprechung

Die Verwaltungsgerichte haben auch im Berichtszeitraum wichtige Beiträge geleistet, insbesondere zur weiteren Klärung des Anwendungsbereiches des Informationsfreiheitsgesetzes und der Grenzen des Informationszuganges.

2.1.1 Das Ende einer langen Diskussion? Der Deutsche Bundestag muss Zugang zu Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste gewähren.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in letzter Instanz die Verwaltung des Deutschen Bundestages verpflichtet, Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste zugänglich zu machen. Das IFG sei auf die Tätigkeit der Wissenschaftlichen Dienste anwendbar, das Urheberrecht stehe einem Informationszugang nicht entgegen.

Der erste Antragsteller hatte zunächst erfolglos versucht, Ausarbeitungen zur „Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN–Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischer Lebensformen" zu erhalten. Der zweite Antragsteller, ein Journalist, begehrte Informationszugang zu Ausarbeitungen und Dokumentationen der Wissenschaftlichen Dienste zu europa- und verfassungsrechtlichen Fragen, die von einem bestimmten Abgeordneten in Auftrag gegeben worden waren, sowie Überlassung einer Kopie der für denselben Abgeordneten erstellten Übersetzung des Sprachendienstes des Bundestages.

Über die Berufungsentscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes Berlin-Brandenburg vom 13. November 2013 habe ich bereits im 4. Tätigkeitsbericht berichtet (Nr. 5.1.1).

Das Bundesverwaltungsgericht hat sich nun der Rechtsauffassung der ersten Instanz angeschlossen und sieht in der Servicefunktion der Wissenschaftlichen Dienste für die Abgeordneten als Denkfabrik des Parlaments und Wissensmanager das entscheidende Kriterium für die Annahme einer zuarbeitenden, assistierenden (Verwaltungs-)Aufgabe jenseits der Wahrnehmung parlamentarischer Kernaufgaben.

Kasten zu Nr. 2.1.1

BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2015
- 7 C 1/14, Rdn. 18 f. - juris - und Urteil vom gleichen Tage - 7 C 2/14, ebenfalls Rdn. 18 f. -

„Die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung baut auf einem hierauf ausgerichteten Wissensfundament auf. Die Informationsaufbereitung und Wissensgenerierung, die als solche Verwaltungsaufgabe ist, liegt der mandatsbezogenen Aufgabenerfüllung voraus. Erst in der Umsetzung des Wissens in durch politische Erwägungen geleitetes Handeln zeigt sich das Spezifikum des parlamentarischen Wirkens der Abgeordneten. Die Kenntnisgrundlage und die zu ihrer Herausbildung beschafften Informationen sind gegenüber diesem politisch-parlamentarischen Wirken der Abgeordneten indifferent. Sie erhalten eine spezifisch-parlamentarische Bedeutung erst durch die von einem eigenen Erkenntnisinteresse geprägte Verarbeitung und Bewertung durch den Abgeordneten.
(…)
(Rdn. 19) Dieser Bewertung des Mandatsbezugs steht bei Beachtung des gesamten Regelungskonzepts des Informationsfreiheitsgesetzes der Status des Abgeordneten, wie er durch die Garantie des freien Mandats nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ausgeformt wird, nicht entgegen. Denn jedenfalls der Informationszugang zu den Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste als solche ist nicht geeignet, die parlamentarische Tätigkeit der Abgeordneten nachteilig zu beeinflussen."

Eine Beeinträchtigung der - verfassungsrechtlich geschützten - unbefangenen Willens- und Entscheidungsbildung des Abgeordneten hält das BVerwG für ausgeschlossen. Die Themenfindung, die Interessenschwerpunkte und die hieraus erschließbaren politischen Projekte und Strategien könnten nicht einzelnen Abgeordneten individuell zugeordnet werden, „wenn - wie hier - nur Zugang zu den Arbeiten als solchen, die nicht mit Hinweisen auf den Auftraggeber verbunden sind, und ohne das Anforderungsformular gewährt wird.“ Die namentliche Zuordnung sieht das BVerwG durch § 5 Absatz 2 IFG ausgeschlossen (BVerwG a. a. O, jeweils Rdn. 20). Ob der auf den materiellen Inhalt der Ausarbeitungen beschränkte Informationszugang stets die individuelle Zuordnung zu einem dann frühzeitig „gläsernen“ Abgeordneten ausschließt und massive Versuche der Einflussnahme (Stichwort „Shitstorm“) damit stets sicher ausgeschlossen sind, bleibt nach meiner Einschätzung aber eine offene Frage.

Das BVerwG musste sich in den beiden am 25. Juni 2015 entschiedenen Fällen nicht mit der Frage auseinandersetzen, ob den auftraggebenden Abgeordneten eine „Reaktions- und Verarbeitungsfrist“ einzuräumen und ihnen insoweit im politischen Wettbewerb im Interesse eines „Konkurrenzschutzes“ ein zeitlich befristeter Informationsvorsprung zuzubilligen sei. Hierzu bestand wegen des Zeitablaufes seit Erteilung des Gutachtenauftrages kein Anlass.

Der Informationszugang wird nach Auffassung des BVerwG auch nicht durch § 6 Satz 1 IFG (Schutz des geistigen Eigentums) ausgeschlossen.

Das den Wissenschaftlichen Diensten von den jeweiligen Mitarbeitern überlassene Veröffentlichungsrecht steht unter dem Vorbehalt gesetzlicher Verpflichtungen, die sich aus dem Informationsfreiheitsgesetz ergeben. „Jedenfalls soweit nicht Urheberrechte außenstehender Dritter betroffen sind, ist es der Behörde in aller Regel versagt, ein bestehendes urheberrechtliches Schutzrecht gegen Informationszugangsansprüche zu wenden“ (BVerwG a. a. O., Rdn. 38 (7 C 1/14) bzw. Rdn. 37 (7 C 2/14)).

2.1.2 Keine personalisierten Informationen zu Büromaterial für Abgeordnete

Der Antrag eines Journalisten auf (personalisierte) Informationen zum sog. Sachmittelkonsum der Abgeordneten des 16. Deutschen Bundestages, über den ich bereits berichtet hatte (3. TB Nr. 5.1.5; 4. TB Nr. 5.1.2), ist auch in der dritten Instanz erfolglos geblieben.

Die Beschaffung von Büromaterial für die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter ist eine klassische Verwaltungsaufgabe, die nicht zum spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten wie insbesondere der Gesetzgebung, der Kontrolle der Regierung oder der Wahlprüfung zählt. Das IFG ist somit anwendbar. Der Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Absatz 1 IFG besteht deshalb grundsätzlich, sofern und soweit er nicht durch das IFG ausgeschlossen wird oder dieses zwar eine Abwägung des Informationsinteresses mit einem entgegenstehenden Interesse Dritter zulässt, diese Abwägung aber kein Überwiegen des Informationsinteresses ergibt oder der Dritte in den Informationszugang nicht einwilligt (§ 5 Absatz 1 Satz 1 IFG). Die Abwägung wird in der Regel durch die Verwaltung vorgenommen. Geht es um Informationen aus Unterlagen, die mit einem Dienst- oder Amtsverhältnis oder (wie hier) mit dem Mandat des Dritten „in Zusammenhang stehen“, hat bereits der Gesetzgeber in § 5 Absatz 2 IFG diese Abwägung (abschließend) vorgenommen.

Kasten a zu Nr. 2.1.2

§ 5 IFG Schutz personenbezogener Daten

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

(2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

(...)

Damit kam es entscheidend darauf an, ob die umstrittenen personalisierten Informationen zur Beschaffung von Montblanc-Schreibgeräten und Digitalkameras mit dem Mandat der Abgeordneten „in Zusammenhang stehen".

Einen solchen Zusammenhang hat bereits das OVG in seiner Berufungsentscheidung vom 7. Juni 2012 unter Hinweis auf den gesetzlich geregelten Anspruch der Abgeordneten auf eine Amtsausstattung bejaht. Die Entscheidung, in welcher Weise die Sachleistungspauschale von Abgeordneten verwendet werde, betreffe die Möglichkeit der Mandatsausübung unmittelbar. Damit sei ein Fall des § 5 Absatz 2 IFG gegeben, die Interessenabwägung also bereits abschließend durch den Gesetzgeber erfolgt. Für eine eigenständige Abwägung durch die Verwaltung des Deutschen Bundestages oder die „Ersatzvornahme" oder Berichtigung einer Abwägung durch die Verwaltungsgerichte sah das Gericht deshalb nach der Systematik des § 5 IFG keinen Raum.

In seiner mit Spannung erwarteten Revisionsentscheidung vom 27. November 2014 (BVerwG 7 C 19.12) hat das Bundesverwaltungsgericht diese Auffassung der Vorinstanz bestätigt.

Kasten b zu Nr. 2.1.2

BVerwG, Urteil vom 27. November 2014, 7 C 19.12, Rdn. 19, 22

Nach § 5 Abs. 2 IFG „ist bei personenbezogenen Daten, die durch die in der Vorschrift bezeichneten besonderen Umstände gekennzeichnet sind, für eine einzelfallbezogene Abwägung kein Raum mehr; vielmehr hat das Gesetz selbst eine abschließende Entscheidung getroffen und im Ergebnis einen abwägungsresistenten Ausschlussgrund für einen beantragten Informationszugang normiert (vgl. Schoch, in: Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2013, S. 123 (145 f.); Sitsen, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, 2009, S. 206 f.). (…)"

§ 5 Abs. 2 IFG fordere „durch das Abstellen auf den „Zusammenhang" lediglich, dass zwischen dem Mandat und der Information eine - im Gesetz nicht näher spezifizierte - Verbindung besteht (…)". Diese „Verbindung zwischen den Angaben und dem Mandat wird im vorliegenden Fall, worauf das Oberverwaltungsgericht zutreffend hinweist, normativ geprägt; die begehrten Informationen betreffen die durch das Abgeordnetengesetz in Ausfüllung der verfassungsrechtlichen Vorgaben nach Art. 48 Abs. 3 GG geregelte Amtsausstattung und damit einen Abschnitt aus der Rechtsstellung des Abgeordneten, der die Ausübung des Mandats durch Sicherung seiner sächlichen Voraussetzungen ermöglichen soll. Der Zusammenhang mit dem Mandat ist demnach nicht lediglich ein faktischer, sondern rechtlich vorgegeben".

Das Bundesverwaltungsgericht sieht auch keine Notwendigkeit, § 5 Absatz 2 IFG einschränkend zu interpretieren. Die Offenbarungspflichten über Einkünfte aus Nebentätigkeiten dienten der Information der Wähler und des Deutschen Bundestages über Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeit der Abgeordneten. Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeit könnten die Funktionsfähigkeit des Parlaments als Repräsentationsorgan des ganzen Volkes beeinträchtigen. Einen solchen gravierenden Einfluss auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments habe ein ggfs. kritikwürdiger Gebrauch der Sachleistungspauschale indessen nicht.

Kasten c zu Nr. 2.1.2

BVerwG, Urteil vom 27. November 2014, 7 C 19.12, Rdn. 29

„Vielmehr ist es dem Gesetzgeber angesichts seiner Gestaltungsfreiheit unbenommen, den Sachleistungskonsum anders zu behandeln und nicht den Transparenzanforderungen *(des IFG)* zu unterstellen. Ob eine solche Entscheidung dem Gebot politischer Klugheit entspricht oder ob die Parlamente vielmehr gut beraten wären, Defizite bei der Transparenz auch im Interesse ihrer öffentlichen Glaubwürdigkeit zu vermindern (so etwa die Entschließung der 25. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten am 27. November 2012 in Mainz), ist eine außerrechtliche Frage."

Den von § 5 Absatz 2 IFG vorausgesetzten Zusammenhang mit dem Mandat sieht das Bundesverwaltungsgericht auch dann als gegeben, wenn und soweit die Schreibgeräte und Digitalkameras nicht zu einer angemessenen Amtsausstattung gehören oder zweckwidrig im privaten Lebensbereich verwendet worden sein sollten. Die Abrechnung über das Sachleistungskonto begründe jedenfalls formal den Zusammenhang mit dem Mandat (BVerwG, a. a. O., Rdn. 30).

Einen unmittelbar aus dem Grundgesetz abgeleiteten Anspruch auf Informationszugang lehnt das Bundesverwaltungsgericht wie schon das Oberverwaltungsgericht unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ab (a. a. O., Rdn. 33).

Das Bundesverwaltungsgericht verneint auch einen auf Artikel 10 Absatz 1 Satz 2 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten - EMRK - gestützten Anspruch auf Informationszugang (Rdn. 34). Die EMRK untersage den Konventionsstaaten, eine Person am Empfang von Informationen Dritter zu hindern, werde jedoch auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte nicht als Pflicht verstanden, Informationen zu gewähren. Nur ausnahmsweise könne anderes gelten, wenn der Staat in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse über ein Informationsmonopol verfüge oder eine Informationsquelle aus anderen rechtlichen Gründen zur öffentlichen Zugänglichkeit bestimmt sei. Selbst dann verbiete Artikel 11 EMRK lediglich eine willkürliche, zensurähnliche Verhinderung des Informationszuganges, die insbesondere eine angemessene Presseberichterstattung unmöglich mache.

In einer Parallelentscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 27. November 2014 ging es ebenfalls um die Nutzung der Sachmittelpauschale von Abgeordneten. In diesem Verfahren wurde dem Kläger ein Anspruch auf nicht-personalisierte Informationen zur Anschaffung von i-Pods zugesprochen.

Kasten d zu Nr. 2.1.2

BVerwG, Urteil vom 27. November 2014, 7 C 20.12, Leitsatz 1 und Rdn. 38

„Der Anspruch ist, anders als bei der auf Auskünfte zu namentlich bezeichneten Abgeordneten bezogenen Frage 3, nicht nach § 5 Abs. 2 IFG ausgeschlossen".

Anknüpfend an die Terminologie des Bundesdatenschutzgesetzes schütze § 5 Absatz 2 IFG bestimmte personenbeziehbare Daten. „Einer bestimmbaren Person kann eine Angabe zugeordnet werden, wenn der Personen-

bezug zwar nicht aus dem konkreten Datensatz ersichtlich, dieser aber mithilfe ansonsten bekannter Angaben und damit von sogenanntem Zusatzwissen hergestellt werden kann (...) Unter welchen Voraussetzungen hiervon auszugehen ist, ergibt sich aus der Vorschrift des § 3 Absatz 6 BDSG, die den zum Personenbezug komplementären Begriff der Anonymisierung beschreibt. Danach ist Anonymisieren das Verändern personenbezogener Daten derart, dass die Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse nicht mehr oder nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person zugeordnet werden können. Der Personenbezug entfällt bei einer Veränderung der Daten vor Herausgabe durch Beseitigung der Identifikationsmerkmale danach nur, wenn eine spätere Deanonymisierung nur mit unverhältnismäßigem Aufwand vorgenommen werden kann. Ob eine solche Deanonymisierung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, erfordert eine Risikoanalyse im Einzelfall (vgl. Dammann, in Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014, § 3 Rdn. 23 ff. (...)" (BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, Az. 7 C 20/12, Rdn. 41 - juris).

Da „individualisierte Vorwürfe gegen namentlich benannte Abgeordnete" trotz des Skandalisierungspotenziales der Beschaffungsvorgänge seitdem nicht erhoben worden seien und die Angaben demnach nicht deanonymisiert worden seien, hat das Bundesverwaltungsgericht die Risikoanalyse des OVG nicht geteilt, im Ergebnis für eine „Zugangssperre" nach § 5 Absatz 2 IFG keinen Grund gesehen und die klageabweisende Entscheidung des OVG insoweit aufgehoben, als dieses auch den Zugang zu nicht-personalisierten Beschaffungsinformationen ausgeschlossen hatte (BVerwG, a. a. O., Rdn. 44 - juris).

2.1.3 Auskunft über Hausausweise des Deutschen Bundestages für Lobbyisten

Das Verwaltungsgericht Berlin hat dem Deutschen Bundestag aufgegeben, Auskunft über die Erteilung von Hausausweisen zu geben.

Der Deutsche Bundestag erteilt Hausausweise für Interessenvertreter von Verbänden, Organisationen und Unternehmen. Dafür müssen die Interessenvertreter mit einem vom Parlamentarischen Geschäftsführer einer Fraktion gezeichneten Antrag nachweisen, dass sie die Bundestagsgebäude im Interesse des Parlaments häufig aufsuchen.

Abgeordnetenwatch.de hatte beim Deutschen Bundestag nach der Anzahl der entsprechenden Hausausweise seit Beginn der Wahlperiode gefragt und die Übersendung einer namentlichen Auflistung der entsprechenden Verbände beantragt.

Die Bundestagsverwaltung lehnte die Herausgabe der begehrten Informationen mit der Begründung ab, die Zeichnung von Anträgen durch die Parlamentarischen Geschäftsführer der Fraktionen sei eine parlamentarische Angelegenheit und das IFG daher nicht anwendbar. Zudem handele es sich um mandatsbezogene Informationen, was einen Zugang nach § 5 Absatz 2 IFG ausschließe.

Nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG darf der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse gegenüber den schutzwürdigen Interessen eines Dritten überwiegt oder dieser eingewilligt hat. Im Falle einer mandatsbezogenen Information nach § 5 Absatz 2 IFG überwiegt bereits nach der gesetzlichen Wertung das Schutzinteresse der Mandatsträger. Der Informationszugang ist hier nur dann möglich, soweit der Mandatsträger einwilligt. Im vorliegenden Fall haben die Abgeordneten ihre Zustimmung zu einer Bekanntgabe nicht erteilt.

Gegen diese Entscheidung hatte der Antragsteller Rechtsmittel eingelegt. Daneben hat er sich an mich gewandt und um Vermittlung gebeten. Im Ergebnis habe ich nach meiner Prüfung - mit Blick auf die schwierige Abgrenzung des Anwendungsbereiches des IFG und mangels damals vorliegender Rechtsprechung hierzu - gegen die ablehnende Entscheidung der Bundestagsverwaltung keine Bedenken erhoben.

Das Verwaltungsgericht Berlin ist allerdings dieser Rechtsauffassung nicht gefolgt (Urteil vom 18.06.2015, VG 2 K 176.14 - juris). Der Kläger habe nach dem IFG einen Anspruch auf die begehrten Auskünfte. Bei der Ausgabe von Hausausweisen handele es sich um eine Verwaltungstätigkeit des Bundestages, nicht um spezifisch parlamentarisches Handeln (vgl. Kasten zu Nr. 2.1.3). Das gelte auch, soweit die Parlamentarischen Geschäftsführer die Anträge über die Vergabe von Hausausweisen zeichnen und damit befürworten. Die Freiheit des Abgeordnetenmandats sei nicht betroffen. Die Zahl der vergebenen Hausausweise und die Liste mit den Namen der Verbände ließen keine Rückschlüsse zu, welcher Parlamentarische Geschäftsführer welcher Fraktion für welchen Verband gezeichnet habe. Auch ein Rückschluss auf die Namen einzelner Abgeordneter oder Vertreter der Verbände sei nicht hinreichend wahrscheinlich (VG Berlin, a. a. O., Rdn. 30).

Auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat am 20. November 2015 in einem presserechtlichen Eilverfahren bestätigt, dass der Deutsche Bundestag verpflichtet ist, einem Pressevertreter Auskunft darüber zu geben, an welche Verbände, Organisationen und Unternehmen in der laufenden Legislaturperiode auf Grund der Befürwortung von Fraktionen Hausausweise erteilt worden sind, um wie viele es sich handelt und welche Fraktion dies jeweils befürwortet hat (Beschluss vom 20.11.2015, OVG Berlin-Brandenburg 6 S 45.15 - juris):

Dem geltend gemachten Auskunftsanspruch steht nach Ansicht des Gerichts die Wahrnehmung des freien Bundestagsmandats nicht entgegen. Die in Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes geschützte Freiheit des Mandats umfasse zwar auch das Informationsbeschaffungsverhalten der Bundestagsabgeordneten als Teil des parlamentarischen Willensbildungsprozesses. Die begehrten Auskünfte ließen aber keine Rückschlüsse darauf zu, ob bzw. wie häufig einzelne Abgeordnete mit Interessenvertretern zu Gesprächen in den Räumen des Bundestages zusammenkämen. Dies gelte auch für die Parlamentarischen Geschäftsführer, die lediglich stellvertretend für ihre Fraktion die Anträge auf Erteilung von Hausausweisen befürworteten. Daher sei nicht ersichtlich, dass die Auskunftserteilung das Kommunikationsverhalten einzelner Abgeordneter beeinträchtigte oder das Recht der Interessenvertreter auf informationelle Selbstbestimmung verletzt sein könnte (OVG Berlin-Brandenburg, a. a. O., Rdn. 14).

Die Bundestagsverwaltung hat daraufhin offengelegt, welche Interessenvertreter über einen Hausausweis im Bundestag verfügen. Die Zugangsregeln für Interessenvertreter sollen nun überarbeitet werden, um mehr Transparenz zu schaffen.

Kasten zu Nr. 2.1.3

Auszüge aus dem Urteil des VG Berlin vom 18.06.2015 - VG 2 K 176.14 - Rdn. 22 - 24

Rdn. 22

Der Deutsche Bundestag ist in Bezug auf die begehrten Informationen auskunftspflichtige Behörde. Der Regelung des § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG liegt kein organisationsrechtlicher, sondern ein funktionaler Behördenbegriff zugrunde (BVerwG, Urteile vom 27. November 2014 - BVerwG 7 C 19.12 und BVerwG 7 C 20.12 - juris Rdn. 17, vom 15. November 2012 - BVerwG 7 C 1.12 - juris Rdn. 22 und vom 3. November 2011 - BVerwG 7 C 3.11 - juris Rdn. 11 ff.). Eine Behörde ist demnach jede Stelle im Sinne einer eigenständigen Organisationseinheit, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, was sich wiederum nach materiellen Kriterien bestimmt (BVerwG, Urteil vom 15. November 2012, a. a. O. Rdn. 22). Bei der Abgrenzung zwischen Verwaltungstätigkeit und parlamentarischer Tätigkeit des Deutschen Bundestages zeigt die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 15/4493, S. 7), dass der Gesetzgeber nur den „spezifischen Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten (insbesondere Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder - z. B. in Immunitätsangelegenheiten, bei Petitionen und bei Eingaben an den Wehrbeauftragten -, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen sowie supranationalen Stellen)“ vom Informationszugang ausnehmen wollte.

Rdn. 23

Nach diesen Kriterien nimmt der Präsident des Deutschen Bundestages bei der Entscheidung über die Ausstellung eines Hausausweises für Interessenvertreter eine Verwaltungsaufgabe im materiellen Sinne wahr. Denn er übt nach Art. 40 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 7 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses (im Folgenden: GO-BT) das Hausrecht und die Polizeigewalt in allen der Verwaltung des Bundestages unterstehenden Gebäuden, Gebäudeteilen und Grundstücken zur Aufrechterhaltung und Wahrung des Hausfriedens als Grundlage für die Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages aus. Dies bestreitet auch die Beklagte nicht, soweit es um die Ausstellung von Hausausweisen für solche Interessenvertreter geht, deren Verbände in einer vom Präsidenten des Deutschen Bundestages geführten öffentlichen Liste eingetragen sind (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. Anlage 2 Abs. 1 bis 3 GO-BT i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 der Hausordnung des Deutschen Bundestages).

Rdn. 24

Diese Verwaltungstätigkeit wird entgegen der Auffassung der Beklagten auch nicht dadurch zu einer - vom funktionalen Behördenbegriff ausgenommenen - spezifischen parlamentarischen Angelegenheit, dass der Parlamentarische Geschäftsführer einer Fraktion den Antrag eines Interessenvertreters eines nicht in die öffentliche Liste eingetragenen Verbandes zeichnet und damit befürwortet. Denn auch in diesem Fall verbleibt die Entscheidung über die Ausstellung eines Hausausweises beim Präsidenten des Deutschen Bundestages als Hausrechtsinhaber. Dies ergibt sich aus § 7 Abs. 2 Satz 2 GO-BT i. V. m. § 2 Abs. 4 der Hausordnung des Deutschen Bundestages. Danach können andere Personen (als die in Absatz 1 bis 3 Genannten) für einen nicht nur gelegentlich erforderlichen Zutritt aus berechtigtem Anlass einen Bundestagsausweis mit einer Gültigkeitsdauer grundsätzlich bis maximal zum Ende des laufenden Kalenderjahres im Rahmen der geltenden Vorschriften erhalten. In Ergänzung hierzu hat der Ältestenrat des Deutschen Bundestages mit Beschluss vom 30. Juni 2011 in Abschnitt II Nr. 2 Abs. 5 Satz 5 der Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften geregelt, dass der Präsident des Deutschen Bundestages für Interessenvertreter von Verbänden, die nicht in der im Bundesanzeiger veröffentlichten Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern registriert sind, einen Hausausweis ausstellen kann, wenn sie mit einem durch einen Parlamentarischen Geschäftsführer gezeichneten Antrag nachweisen können, dass sie die Gebäude des Deutschen Bundestages nicht zuletzt im Interesse des Parlaments häufig aufsuchen müssen. In rechtlicher Hinsicht soll die Zeichnung durch den Parlamentarischen Geschäftsführer einer Bundestagsfraktion damit lediglich den Nachweis erbringen, dass der Interessenvertreter die Gebäude des Deutschen Bundestages häufig aufsuchen muss, mithin ein „berechtigter Anlass“ für einen „nicht nur gelegentlich erforderlichen Zutritt“ im Sinne des § 2 Abs. 4 der Hausordnung vorliegt.

2.1.4 Das Recht auf Informationszugang und der Schutz fiskalischer Interessen des Bundes

Behörden des Bundes, die wie die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben als Marktteilnehmer aktiv sind, werden durch § 3 Nummer 6 IFG nicht „absolut“ und generell vor Informationsansprüchen geschützt. Die allgemeine Befürchtung, die Attraktivität der BImA als Geschäftspartner könne leiden, wenn potentielle Vertragspartner nicht von vornherein ausschließen könnten, geschäftliche Informationen würden gegen ihren Willen bekannt, reicht für eine Ablehnung nicht aus.

In einem weiteren Urteil vom 27. November 2014 hat sich das Bundesverwaltungsgericht ausführlich mit dem Ausschlussgrund des § 3 Nummer 6 IFG auseinander gesetzt, der fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr schützt, also auch bei der Veräußerung von bundeseigenen Liegenschaften.

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) hat die Aufgabe, das Liegenschaftsvermögen des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen zu verwalten und nicht mehr benötigtes Vermögen wirtschaftlich zu veräußern. Ein Landwirt wollte seine landwirtschaftliche Betriebsfläche erweitern und deshalb ehemals militärisch genutzte Flächen von der BImA erwerben.

Mehrere Kaufangebote blieben erfolglos. Die BImA veräußerte das Grundstück an einen Mitbewerber. Der Antrag auf Akteneinsicht in die gesamten Veräußerungsvorgänge blieb erfolglos. Die Klage führte in erster Instanz lediglich zur Verpflichtung der beklagten BImA, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtes erneut zu bescheiden und dabei Akteneinsicht zu gewähren, soweit nicht Betriebsgeheimnisse Dritter entgegenstünden. Der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 6 IFG (Beeinträchtigung fiskalischer Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr) stand dem Informationszugang nach Auffassung des VG Köln nicht entgegen.

Das Oberverwaltungsgericht in Münster hat die erstinstanzliche Entscheidung des VG aufgehoben und die BImA verpflichtet, den Kläger unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichtes erneut zu bescheiden. § 3 Nummer 6 IFG schließe den Informationszugang nicht schon dann aus, wenn die öffentliche Stelle erwerbswirtschaftlich tätig sei oder mit anderen Marktakteuren auf einer Ebene privatwirtschaftlicher Gleichordnung agiere. Der Ausschlusstatbestand erfordere eine Beeinträchtigung des Schutzgutes von hinreichendem Gewicht. Erforderlich sei die konkrete Möglichkeit, dass das Bekanntwerden der Information zu einer Beeinträchtigung der fiskalischen Interessen des Bundes führe bzw. dass eine solche Beeinträchtigung hinreichend wahrscheinlich sei. Wie das OVG betonte, sei die der Beklagten obliegende Gefährdungsprognose gerichtlich voll überprüfbar. Ein Schutz der BImA vor Ausforschung könne nach erfolgter Veräußerung der ehemals militärisch genutzten Flächen nur für die zukünftige Veräußerung anderer Grundstücke geboten sein.

Nicht durch § 3 Nummer 6 IFG vom Informationszugang ausgeschlossen sah das OVG
- die Unterlagen zur Entwicklung des Grundstückes (insbesondere grundstücksbezogene Gutachten zu möglichen Nutzungen und zur Grundstücksentwicklung und „einschlägiger“ Schriftverkehr hierzu),
- das Exposé,
- Anfragen von Interessenten, die nicht mit der Abgabe eines Angebots verbunden sind und der hiermit zusammenhängende Schriftverkehr,
- den Kaufvertrag
- Unterlagen zur Bonität der Bieter.

Demgegenüber könne die Einsichtnahme in
- sämtliche interne Vermerke (insbesondere zur Entwicklung des Grundstücks, zur Preisermittlung, zu den Verkaufsverhandlungen sowie zur Bonität der Bieter),
- sämtliche Angebote der Bieter und den auf die Verkaufsverhandlungen bezogenen Schriftverkehr mit den Bietern,
- sämtliche Vertragsentwürfe,
- sämtliche Unterlagen zum Vollzug des Kaufvertrages,
- Namen und Adressen von Interessenten, Bietern und Erwerbern

verwehrt werden, da aus diesen Unterlagen Rückschlüsse auf die Vorgehensweise der Beklagten und ihre Vermarktungsstrategie möglich würden, was zu einer Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsposition und infolge dessen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu niedrigeren Verkaufspreisen führen würde. Die Kenntnis von Namen und Adressen der Interessenten, Bieter und Erwerber würde es Wettbewerbern der BImA ermöglichen, gezielt an diese Personen heranzutreten, um ihnen eigene Angebote zu unterbreiten.

Mit seiner Revision wollte der Kläger die Verpflichtung der BImA erreichen, ihm Zugang zu den Veräußerungsakten des Grundstückes zu gewähren. Die Beklagte beantragte mit ihrer Revision vollständige Klageabweisung, also vollständigen Ausschluss des Informationszuganges.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revisionen sowohl des Klägers als auch der Beklagten zurückgewiesen, die Entscheidung des OVG bestätigt und dabei einen weiteren Beitrag zu einer systemgerechten, stimmigen Auslegung der Ausnahmetatbestände des § 3 IFG geleistet.

Mit Blick auf die unterschiedlich formulierten, aber vom Gesetzgeber mit gleicher „Gefahrenschwelle“ für die Schutzgutverletzung intendierten Ausnahmetatbestände bestätigt das BVerwG seine Entscheidungslinie nunmehr auch für den Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 6 IFG:

Kasten zu Nr. 2.1.4

BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, 7 C 12.13, Rdn. 24 - juris, unter Bezugnahme auf die beiden Urteile des Senates vom 24.05.2011, BVerwG, 7 C 6.10 und vom 15.11.2012, BVerwG, 7 C 1.12

„Die Unterschiede in der Formulierung - „nachteilige Auswirkungen haben kann“ in § 3 Nr. 1 IFG und „geeignet wäre, ... zu beeinträchtigen“ in § 3 Nr. 6 IFG - führen nicht auf unterschiedliche rechtliche Maßstäbe. Ein Nachteil ist nach der Rechtsprechung des Senats all das, was dem Schutzgut abträglich ist; die nachteiligen Auswirkungen können demnach auch mit dem Begriff der Beeinträchtigung umschrieben werden. (...) Dass die mögliche Beeinträchtigung der fiskalischen Interessen des Bundes von gewissem Gewicht sein muss, folgt nicht anders als in § 3 Nr. 1 IFG aus dem Gebot einer engen Auslegung der Ausnahmetatbestände. (...) Würde bereits jede noch so geringe und deshalb kaum auszuschließende Beeinträchtigung fiskalischer Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr ausreichen, um den Informationszugang zu verweigern, käme dies einer im Gesetz nicht vorgesehenen Bereichsausnahme für die gesamte Tätigkeit der Beklagten gleich. (...)“

Zur Frage, wie wahrscheinlich die Beeinträchtigung der fiskalischen Interessen sein muss, bestätigt der Senat die zu den Ausschlusstatbeständen des § 3 Nummer 1 und 2 IFG formulierte Linie. Der sichere Nachweis nachteiliger Auswirkungen müsse nicht erbracht werden. Vielmehr genüge die (nicht nur theoretische) Möglichkeit einer Beeinträchtigung. Dabei gelte der allgemeine ordnungsrechtliche Wahrscheinlichkeitsmaßstab der hinreichenden Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts, der sich wiederum nach dem Gewicht des Schutzguts richte.

Ausweislich der Gesetzesbegründung solle der Bund als Marktteilnehmer nicht generell vor Informationsansprüchen geschützt werden, sondern nur davor, „eigene Geschäftsgeheimnisse offenbaren zu müssen“ (so die vom BVerwG zitierte Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 11).

Der Senat stellt ferner klar, dass die Anwendung der skizzierten ordnungsrechtlichen Maßstäbe nicht zu einer - im UIG anders als im IFG vorgesehenen - Interessenabwägung zwischen den geschützten Belangen und dem Interesse an der Bekanntgabe der amtlichen Information führe.

Die Entscheidung ist auch insofern von grundsätzlicher Bedeutung, als hier mit Blick auf § 3 Nummer 6 IFG ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Beurteilungsspielraum ausgeschlossen wird (BVerwG, a. a. O., Rdn. 32 - juris).

2.1.5 Zugang zu Unterlagen, wenn ein Zusammenhang mit laufenden Ermittlungen der Staatsanwaltschaft besteht?

Der Informationszugang zu Unterlagen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin), die im Zusammenhang mit staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen stehen, war im Berichtszeitraum Gegenstand einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes.

Der Kläger hatte bei der BaFin erfolglos einen IFG-Antrag gestellt, um Informationen für eine Klage wegen kapitalmarktrechtlicher Pflichtverletzungen und ein Musterverfahren nach dem Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz zu erhalten.

Die BaFin hatte der Staatsanwaltschaft München für ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren Teile ihrer Akte zur Verfügung gestellt. Der Kläger begehrte Informationszugang sowohl zu den Kopien der der Staatsanwaltschaft vorgelegten als auch zu den noch bei der BaFin verbliebenen, möglicherweise ebenfalls ermittlungsrelevanten Unterlagen. Die BaFin lehnte den Informationszugang ab, da dieser nachteilige Auswirkungen auf die

Durchführung des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens (§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG) und die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der BaFin habe (§ 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG) habe und der Informationszugang zudem (generell) durch § 3 Nummer 4 IFG i. V. m. § 9 Kreditwesengesetz (KWG) ausgeschlossen sei.

Die Klage blieb in erster Instanz im Wesentlichen erfolglos, da nach Auffassung des Verwaltungsgerichtes jedenfalls der Versagungsgrund des § 3 Nummer 1 Buchstabe g Alt. 3 IFG erfüllt sei. Die auf Tatsachen gegründete Prognose einer erheblichen und spürbaren Beeinträchtigung der Arbeit der Staatsanwaltschaft sei aufgrund von Auskünften und Stellungnahmen der Staatsanwaltschaft München gerechtfertigt, die teilweise vom VGH in einem Parallelverfahren eingeholt worden seien. Es erscheine möglich, dass nicht nur die bereits der Staatsanwaltschaft vorliegenden, sondern auch weitere Unterlagen der BaFin für die strafrechtlichen Ermittlungen herangezogen werden müssten.

Das Bundesverwaltungsgericht hat am 27. November 2014 über die Sprungrevision des Klägers entschieden und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Verwaltungsgericht zurückverwiesen, da das VG den besonderen Anforderungen an die Feststellung des Ausschlussgrundes nicht gerecht geworden sei.

Kasten a zu Nr. 2.1.5

BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, BVerwG, 7 C 18.12, Rdn. 16 f. – juris in Fortführung seiner Rechtsprechung

„Gemäß § 3 Nr. 1 Buchst. g Alt. 3 IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen haben kann. Solche Auswirkungen sind gegeben, wenn die Effektivität staatlicher Ermittlungstätigkeit beeinträchtigt werden kann. Zentrale Aufgabe des strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens ist die Sachverhaltserforschung und Wahrheitsfindung. Der Erreichung dieses Untersuchungszweckes ist es abträglich, wenn Beschuldigte, Zeugen oder sonstige Dritte bei Kenntnis relevanter Informationen nachteilig auf das Ermittlungsverfahren einwirken, indem sie dieses Wissen zur Verdunkelung oder zur Beeinflussung von Zeugen nutzen oder ihr Aussageverhalten darauf einstellen (vgl. BGH, Beschlüsse vom 28. September 1995 - StB 54/95 - NJW 1996, 734 (…). Das Bekanntwerden der Informationen kann nachteilige Auswirkungen auf das Schutzgut der staatlichen Strafrechtspflege haben, wenn aufgrund der konkreten Umstände deren Beeinträchtigung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Dies erfordert eine auf konkreten Tatsachen beruhende prognostische Bewertung“.

Die Verwaltungsbehörde könne dieses Gefährdungspotenzial mit eigenen Erkenntnismöglichkeiten nur unvollkommen feststellen. Ein inhaltlicher Bezug ihrer Akten, (die Gegenstand des Antrages auf Informationszugang sind) zum strafrechtlichen Ermittlungsverfahren reicht nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes zur Begründung jedoch nicht aus:

Kasten b zu Nr. 2.1.5

BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, BVerwG, 7 C 18.12, Rdn 18 f. - juris

„Für die daran anschließende Beurteilung, ob und inwieweit das Bekanntwerden dieser Informationen sich negativ auf das Ermittlungsverfahren auswirken kann, ist die Verwaltungsbehörde aber in erster Linie auf die Einschätzung der Ermittlungsbehörde angewiesen (…) Aus den Besonderheiten des Informationsfreiheitsrechts können sich spezifische Anforderungen an die Aufbereitung der Prognosegrundlage und an die Darstellung der Prognose ergeben. Will die Behörde den grundsätzlich gegebenen Informationszugang versagen, erschöpft sich ihre Darlegungslast nicht allein in der Benennung des einschlägigen Ausschlussgrundes (BT-Drs. 15/4493, S. 6). Im Zusammenwirken mit der Staatsanwaltschaft muss sie, soweit dies unter Wahrung der von ihr behaupteten Geheimhaltungsbedürftigkeit der Informationen möglich ist, in nachvollziehbarer Weise Umstände vortragen, die auch für den Antragsteller, der die Informationen gerade nicht kennt, den Schluss zulassen, dass die Voraussetzungen des in Anspruch genommenen Versagungsgrundes vorliegen (…)“

Auch bei der Prüfung des Ausschlusstatbestandes des § 3 Nummer 1 Buchstabe g sei - anders als bei § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG (nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen) - kein Beurteilungsspielraum eröffnet und mithin keine umfassende Einschränkung der gerichtlichen Überprüfung anzunehmen:

Kasten c zu Nr. 2.1.5

BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, BVerwG, 7 C 18.12, Rdn 20 - juris

„Die verbindliche Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe ist auch im Rahmen des § 3 IFG grundsätzlich Sache der Gerichte. Eine Ausnahme hiervon hat die Rechtsprechung lediglich für den Ausschlussgrund des § 3 Nr. 1 Buchst. a IFG - nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen (…) anerkannt…“

Auch diese Entscheidung vom 27. November 2014 stellt über den Einzelfall hinaus einen wichtigen Beitrag zur Systematik der Ausnahmetatbestände des IFG und ferner zur Darlegungslast der Verwaltungsbehörden des Bundes dar.

Letzterer war die BaFin in diesem Falle nicht gerecht geworden. Die Voraussetzungen des Ausschlussgrundes waren nicht „wie geboten, konkret bezogen auf die einzelnen Akten und Aktenbestandteile dargelegt“ (BVerwG, a. a. O., Rdn. 24). Dies gelte sowohl für die der Staatsanwaltschaft bereits vorliegenden als auch für weitere, noch nicht der Staatsanwaltschaft vorgelegten Unterlagen. Auch aus diesen könnten sich schutzbedürftige Ermittlungsansätze ergeben. Der Schutz solcher „hypothetischer Ermittlungsansätze“ sei sicherzustellen. Dies gelte indes nicht, wenn diese Informationen Dritten bereits bekannt seien: „Wenn aber Informationen öffentlich zugänglich sind, kann insoweit der Ausschlussgrund nach § 3 Nummer 1 Buchstabe g Alt. 3 IFG schwerlich vorliegen.“ (BVerwG, a. a. O., Rdn. 26).

Informationen, die von dem Finanzdienstleister stammen und bei denen alles dafür spreche, dass sie den Beschuldigten bekannt seien und/oder bei denen nicht ersichtlich sei, in welcher Weise sie für das Ermittlungsverfahren von Bedeutung sein könnten, können nicht nach § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG verweigert werden (BVerwG, a. a. O., Rdn. 32).

Das Bundesverwaltungsgericht verneint auch den Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG, der die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden schützt und spricht sich dezidiert gegen eine großzügige Anwendung dieser Norm aus, die sonst - anders als vom Gesetzgeber intendiert - im Ergebnis als Bereichsausnahme missverstanden würde. Zudem würden mit einer solchen weiten Auslegung „die jeweiligen sach- und problembezogenen spezielleren Vorschriften überspielt. Dieser Aus-

schlussgrund (der Nummer 1 Buchstabe d) kann demnach jedenfalls in Fällen wie dem vorliegenden nur nachrangig in Betracht gezogen werden." (BVerwG, a. a. O., Rdn. 34).

Die Auslegung des § 3 Nummer 4 IFG mit seinen „gemeinschaftsrechtlichen Wurzeln" war nicht Gegenstand der Revision und wurde vom Bundesverwaltungsgericht in dieser Entscheidung deshalb (noch) nicht erörtert.

2.1.6 Auskunftsansprüche von Journalisten gegen Bundesbehörden

Das Bundesverfassungsgericht hat eine Verfassungsbeschwerde eines Journalisten gegen ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes nicht angenommen, in dem dieses eine Verpflichtung von Bundesbehörden, Presseauskünfte nach Landesrecht zu erteilen, abgelehnt, jedoch einen verfassungsunmittelbaren Auskunftsanspruch aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz (Pressefreiheit) anerkannt hatte.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) hatte die entsprechende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes vom 20. Februar 2013 insofern begrüßt, als damit der Auskunftsanspruch von Journalisten grundrechtlich abgeleitet und gesichert wird (siehe dazu 4. TB, Nr. 3.1.1; Entschließung der IFK vom 27. Juni 2013).

Allerdings hat die IFK hierbei auch die Gefahr eines unscharfen, beliebig interpretierbaren Minimalstandards mit unklaren Grenzen und Beschränkungsmöglichkeiten gesehen. Eine detaillierte bundesgesetzliche Regelung hierfür steht weiterhin aus, nachdem der „Entwurf eines Gesetzes zur Auskunftspflicht von Bundesbehörden gegenüber der Presse (Presseauskunftsgesetz)" der SPD-Fraktion im Plenum des Deutschen Bundestages keine Mehrheit fand.

Gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes erhob der unterlegene Kläger Verfassungsbeschwerde. Diese blieb erfolglos, da nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes „jedenfalls im Ergebnis eine Verletzung von Grundrechten nicht ersichtlich" sei (Nichtannahmebeschluss der 3. Kammer des Ersten Senates vom 27.07.2015, 1 BvR 1452/13, Rdn. 11).

Das Bundesverfassungsgericht hat dabei offen gelassen, ob Auskunftspflichten von Bundesbehörden gegenüber der Presse nur durch Bundesgesetz geregelt werden können. Offen bleiben könne ferner, ob ein Auskunftsanspruch unter Rückgriff auf Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden könne und wie weit dieser reiche.

Kasten zu Nr. 2.1.6

BVerfG, Beschluss vom 27. Juli 2015, 1 BvR 1452/13, Rdn. 12 - juris

„Denn für eine Verletzung der Pressefreiheit ist jedenfalls dann nichts ersichtlich, solange die Fachgerichte den Presseangehörigen im Ergebnis einen Auskunftsanspruch einräumen, der hinter dem Gehalt der - untereinander im Wesentlichen inhaltsgleichen, auf einer Abwägung zielenden (...) - Auskunftsansprüche der Landespressegesetze, deren materielle Verfassungsmäßigkeit auch der Beschwerdeführer nicht in Betrachtung zieht, nicht zurückbleibt. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob die Fachgerichte einen solchen Auskunftsanspruch auf andere fachrechtliche Bestimmungen, auf eine Analogie zu den bisher als maßgeblich angesehenen landespresserechtlichen Auskunftsansprüchen oder auf einen - direkt oder indirekt aus der Verfassung hergeleiteten - neu geschaffenen richterrechtlichen Auskunftsanspruch stützen."

Da im vorliegenden Fall der Auskunftsanspruch auf Informationen gerichtet war, über die die betroffene Behörde selbst noch nicht verfügte, sondern zu einem wesentlichen Teil erst noch von der Unabhängigen Historiker-

kommission erarbeiten lassen wollte, sah das Gericht im Ergebnis keine Verletzung von Grundrechten und lehnte daher die Annahme zur Entscheidung ab (a. a. O., Rdn. 16), weil die Existenz der fraglichen Informationen Voraussetzung des Auskunftsanspruchs sei - unabhängig von seiner rechtlichen Herleitung.

2.1.7 Presserechtlicher Informationszugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Ein genereller Ausschluss des presserechtlichen Informationszuganges zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen der staatlichen Liegenschaftsverwaltung ist mit der verfassungsunmittelbaren Gewährleistung dieses Anspruchs durch Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG nicht zu vereinen.

Der presserechtliche Auskunftsanspruch war 2015 gleich zweimal Gegenstand höchstrichterlicher Überlegungen: Bevor das Bundesverfassungsgericht in seinem Kammerbeschluss vom 27. Juli 2015 offen gelassen hatte, ob Auskunftsverpflichtungen von Bundesbehörden nur durch eine bundesgesetzliche Regelung geschaffen werden können und ob sich ein solcher Anspruch jedenfalls bis zu einer bundesgesetzlichen Regelung unmittelbar aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 GG ableiten lässt (siehe oben Nr. 2.1.6), hatte der 6. (Presse-)Senat des Bundesverwaltungsgerichtes mit Urteil vom 25. März 2015 seine Auffassung zu diesen Fragen noch einmal bekräftigt.

Gegenstand dieser Entscheidung war der presserechtliche Informationszugang zu einem Mietvertrag, den die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) und das Land Berlin als Eigentümer von Teilflächen auf dem Gelände des ehemaligen Flughafens Tempelhof mit einem Unternehmen abgeschlossen hatten, das dort Modemessen veranstalten wollte.

Die Verwertungs- und Vermarktungsaufgabe der BImA ergibt sich aus § 1 Absatz 1 Satz 3 und § 2 Absatz 1 BImAG. Die BImA soll eine einheitliche Verwaltung des Liegenschaftsvermögens des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen vornehmen und nicht (betriebs-) notwendiges Vermögen wirtschaftlich veräußern (§ 1 Absatz 1 Satz 5 BImAG).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 25. März 2015 zunächst noch einmal die hohe Bedeutung der Presse für die öffentliche Meinungsbildung in der Demokratie betont, zugleich aber ein nachvollziehbares fiskalisches Interesse anerkannt, vertragliche Regelungen oder jedenfalls bestimmte Teile solcher Verträge zur Verwertung von Bundesimmobilien vertraulich zu behandeln:

Kasten zu Nr. 2.1.7

BVerwG, Urteil vom 25. März 2015, 6 C 12/14, NVwZ 2015, S. 1388 ff. (1391, Rdn. 34)

„Die Vertraulichkeitserwartung wird vielfach den Markterwartungen entsprechen, deren Erfüllung gefordert sein kann, um die eigene Marktakzeptanz zu erhalten. Insbesondere kann dies insoweit der Fall sein, als Vereinbarungsinhalte betroffen sind, die für den Vereinbarungspartner Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen. (...) Vertragsinhalte können, sofern ihre Offenlegung die Wettbewerbsposition der Liegenschaftsverwaltung nachteilig zu beeinflussen geeignet ist, auch für diese selbst Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen.“

Es sieht deshalb den Gesetzgeber hier in der Pflicht, „für den Bereich der Liegenschaftsverwaltung Auskunftsvorschriften vorzusehen, die es in Bezug auf abgeschlossene vertragliche Vereinbarungen zulassen, das Informationsinteresse der Presse mit gegenläufigen fiskalischen Interessen sowie mit gegenläufigen Interessen an der Wahrung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen anhand der jeweiligen Einzelfallumstände abzuwägen“ (BVerwG, a. a. O., Rdn. 37).

Solange der Gesetzgeber diese Abwägung nicht in einer gesetzlichen Regelung des presserechtlichen Auskunftsanspruches gegen Bundesbehörden vorgenommen hat, ist sie Aufgabe der Verwaltung und - im Streitfalle - der Justiz. Diese Abwägung habe das OVG als Berufungsinstanz unter Beachtung des grundrechtlichen Stellenwertes der gegenläufigen Interessen (Pressefreiheit einerseits und Freiheit der Berufsausübung andererseits) zutreffend vorgenommen. Die Entscheidung, dem Auskunftsinteresse im vorliegenden Fall Vorrang einzuräumen, sei plausibel und nachvollziehbar (BVerwG, a. a. O., Rdn. 38).

Eine derartige Abwägung zweier gegenläufiger, jeweils grundrechtlich geschützter Interessen sieht das IFG nicht vor, weil das Recht auf Informationszugang nach dem IFG keine Ausprägung eines grundrechtlichen Informationsanspruches ist. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts bezog sich auch nicht auf einen Antrag nach dem IFG, sondern auf einen unmittelbar aus dem Grundgesetz abgeleiteten presserechtlichen Anspruch.

Aber auch der Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG kann mitunter mit grundrechtlich geschützten Rechtspositionen wie z. B. dem Anspruch auf informationelle Selbstbestimmung oder der Berufsfreiheit kollidieren. Die grundrechtlich geschützten Positionen stoßen hier nur auf einen einfachgesetzlichen, also nicht verfassungsrechtlich gewährten Informationsanspruch.

Vor diesem Hintergrund ist der „absolute“ Vorrang etwa der Berufsfreiheit durch „abwägungsresistenten“ Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in § 6 Satz 2 IFG nachvollziehbar.

2.1.8 Recht auf Aktualitätsvorsprung beim Informationszugang von Journalisten?

Die Neutralitätspflicht des Staates gebietet es nicht, bei mehreren Anträgen auf Informationszugang zu einem bestimmten Themenkomplex dem ersten Antragsteller einen Aktualitätsvorsprung gegenüber späteren Antragstellern einzuräumen.

Dies war die zentrale Rechtsfrage, über die das Verwaltungsgericht Berlin im Frühjahr 2015 entscheiden musste. Zwei Journalisten recherchierten 2011 zum sog. „Deutschen Herbst“. Der erste beantragte im März 2011 beim Bundeskanzleramt Akteneinsicht in und Kopie der Akten zu drei Opfern des „Deutschen Herbst“ 1977, zur Entführung der „Landshut“ und der Ausbildung von Terroristen in Jemen. Der zweite Journalist begehrte Ende Juni 2011 ebenfalls beim Bundeskanzleramt Einsichtnahme in Akten der Bundesregierung zum Krisenmanagement während der Schleyer-Entführung und der Terrorismusbekämpfung der Regierung Helmut Schmidt 1977.

Der erste Antragsteller und spätere Kläger erhielt mit vier Teilbescheiden vom 29.04., 20.06., 03.11. und 22.12.2011 zunächst Auskunft über die an das Bundesarchiv abgegebenen Akten sowie Kopien zu zahlreichen Vorgängen. Zu 421 Dokumenten wurde der Zugang verweigert. Weitere Informationen wurden ihm 2012 zur Verfügung gestellt.

Der zweite Journalist erhielt mit Bescheid vom 06.01. 2.012 Kopien aus 59 Vorgängen. Zu 421 Dokumenten wurde auch ihm der Zugang verwehrt. Auch ihm wurden im Laufe des Jahres 2012 weitere Informationen übermittelt.

Am 5. August veröffentlichte der zweite Journalist seine Story, für die er Informationen des BK zu Telefonaten zwischen dem Bundeskanzler Helmut Schmidt und Staatsminister Wischnewski verwendete. Diese Informationen hatte das Bundeskanzleramt mit Schreiben vom 30.07.2012 abgesandt. Mit Schreiben vom gleichen Tag wurden diese Informationen auch dem Konkurrenten und ersten Antragsteller übersandt.

Der erste Journalist blieb hier nur zweiter Sieger. Sein (auch) auf dasselbe, ebenfalls am 30.07.2012 übersandte Material gestützter Artikel erschien erst am 6. August.

Der Kläger sah hier eine Vereitelung seiner Exklusivstory und damit eine Verletzung der staatlichen Neutralitätspflicht. Seine „exklusive Recherche“ sei „nichtexklusiv“ gemacht worden. Er sah seinen Aktualitätsvorsprung verletzt, der essentiell sei, um in der schnelllebigen Pressewelt den Leser durch neue und einzigartige Berichte binden zu können. Zudem sei die Garantie der Pressefreiheit betroffen, da mit der gleichzeitigen Bescheidung die Recherche als ein Wesenselement der Pressefreiheit verloren zu gehen drohe.

Das VG Berlin wies die Klage im Ergebnis ab, da die zeitgleiche Übersendung der für die beiden Artikel vom 5. bzw. 6. August 2012 wesentlichen Dokumente an beide Journalisten rechtmäßig gewesen sei (VG Berlin, Urteil vom 12.03.2015, Az. 27 K 183.12, Rdn. 17 ff. - juris).

Kasten zu Nr. 2.1.8

„Das behördliche Handeln gegenüber Trägern der Pressefreiheit wie dem Kläger und dem Beigeladenen (*dem Verlag des 2. Journalisten*) ist zu messen an Art. 3 i. V. m. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG. Auf dieser Rechtsgrundlage besteht für den Staat im Förderungsbereich eine inhaltliche Neutralitätspflicht. Auf Seiten der Träger der Pressefreiheit korrespondiert damit ein subjektives Abwehrrecht gegen die mit Förderungsmaßnahmen etwa verbundenen inhaltslenkenden Wirkungen und eine Anspruch auf Gleichbehandlung im publizistischen Wettbewerb. BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 1989, 1 BvR 727/84, Rdn. 28; (...)“, zit. vom VG Berlin, a. a. O., Rdn. 18

VG Berlin, a. a. O., Rdn. 19

„Dieser Maßstab ist auch an das von der Beklagten durchgeführte Verfahren anzulegen. Dabei kommt es für seine Anwendbarkeit nicht darauf an, dass die Beklagte ihre Entscheidungen ersichtlich auf der Grundlage von § 5 BArchG und nicht nach spezifisch presserechtlichen Vorschriften getroffen hat. § 5 Abs. 1 i. V. m. Abs. 8 BArchG eröffnet jedermann auf Antrag das Recht, Archivgut des Bundes aus einer mehr als 30 Jahre zurückliegenden Zeit zu nutzen, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. (...) Die Beteiligung zweier Träger des Grundrechts der Pressefreiheit, die hier zu den vom Gesetzeszweck umfassten publizistischen Zwecken tätig werden, führt dazu, dass sich das behördliche Handeln in diesem Fall auch an der presserechtlichen Neutralitätspflicht des Staates messen lassen muss“.

Wie das VG Berlin betont, würde eine Benachrichtigung konkurrierender Journalisten über jeweils gestellte presserechtliche Auskunftsansprüche die presserechtliche Neutralitätspflicht verletzen (a. a. O., Rdn. 21).

Im entschiedenen Fall habe der Kläger einen Aktualitätsvorsprung von einem Tag gehabt, da die am 30.07.2012 an beide Journalisten versandten 14 Dokumente ausweislich des Rückscheines dem Anwalt des Klägers bereits einen Tag früher zugestellt worden seien.

Ein Rücksichtnahmegebot im Sinne einer verzögerten bzw. gestaffelten Übermittlung der beantragten Informationen an den zweiten Journalisten zugunsten des bei der Antragstellung „schnelleren“ ersten Antragstellers hat das VG nicht gefordert, sondern inzident verneint. Eine solche Verpflichtung lässt sich auch nach meiner Auffassung aus der verfassungsrechtlich geforderten Neutralitäts- und Gleichbehandlungspflicht bei der Gewährung des Informationszuganges an Journalisten nicht ableiten.

2.1.9 Zugang zu und Weiterverwendung von Informationen sind zweierlei

Auch nach der Novellierung des IWG fehlt eine klare Abgrenzung zum IFG.

Das IFG des Bundes regelt den Zugang zu Verwaltungsinformationen des Bundes, sofern keine vorrangige spezialgesetzliche Regelung des Bundesrechtes greift. Es enthält aber keine ausdrücklichen Regeln für die anschließende Verwendung dieser Informationen durch den Empfänger. Das IWG enthält dagegen Regelungen zur „Weiterverwendung" von Verwaltungsinformationen und transformiert gemeinschaftsrechtliche Vorgaben der PSI-Richtlinie in das nationale deutsche Recht, das die EU-weit gleichen Standards der Richtlinie für die Weiterverwendung auch in Deutschland sicherstellen soll.

In meinem 4. TB hatte ich über die Novellierung der PSI-Richtlinie berichtet, die mit der Verkündung der (Änderungs-)Richtlinie am 27. Juni 2013 abgeschlossen war (4. TB Nr. 2.2.3). Inzwischen ist auch die zur Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben erforderliche Änderung des IWG erfolgt (Artikel 1 G vom 08.07.2015, BGBl. I 1162).

An der „Nahtstelle" zwischen dem IFG als rein nationaler Regelung des Informationszugangs und dem IWG als Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben zur Informationsweiterverwendung waren bereits vor der Novellierung der PSI-Richtlinie und des IWG Rechtsfragen zu klären, die sich auch nach der Novellierung noch stellen bzw. stellten.

Das IWG trifft Regelungen zur Weiterverwendung von amtlichen Informationen. Weiterverwendung war in der bisherigen Formulierung des IWG „jede Nutzung von Informationen, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet ist; die intellektuelle Wahrnehmung einer Information und die Verwertung des dadurch erlangten Wissens stellen regelmäßig keine Weiterverwendung dar" (§ 2 Nummer 3 IWG in der ursprünglichen Fassung vom 13. Dezember 2006, BGBl. I 2913).

In der nach Änderung der PSI-Richtlinie novellierten Fassung des IWG vom 08.07.2015 wird der Begriff der „Weiterverwendung" klarstellend modifiziert, da nunmehr als Weiterverwendung jede Nutzung „für kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht" definiert wird. Die „intellektuelle Wahrnehmung einer Information und die Verwertung des dadurch erlangten Wissens" stellen jedoch auch weiterhin keine Weiterverwendung dar und unterliegen damit nach wie vor nicht dem IWG, das z. B. in § 4 Vorgaben für Nutzungsbestimmungen oder in § 5 Grundsätze zur Entgeltberechnung enthält.

Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hat im Berichtszeitraum über einen Fall an der Grenzlinie von IWG und IFG entschieden (OVG NRW, Urteil vom 15.04.2014, Az. 8 A 1129/11, - juris):

Der Kläger begehrte Überlassung von Qualitätsberichten, die die Krankenhäuser nach Maßgabe des § 137 SGB V im PDF-Format erstellen. Bis Oktober 2012 lagen die Berichte sowohl im PDF- als auch im XML-Format vor. Beide Versionen enthielten Informationen, die in der jeweils anderen Version nicht enthalten waren. Allerdings wurde nur die PDF-Version allgemein zugänglich im Internet veröffentlicht. Die begehrte Fassung im XML-Format stellte der Beklagte seit Juni 2008 nur gegen Anerkennung seiner Nutzungsbedingungen zur Weiterverwendung zur Verfügung. Die Anwendung des IWG hing hier nach dessen Wortlaut davon ab, ob die Nutzung von Informationen für die Entwicklung einer Internetsuchmaschine „über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausging und in der Regel auf die Erzielung von Entgelt gerichtet" war (§ 2 Nummer 3 IWG a. F., der hier noch anzuwenden war).

Das OVG hat dies bejaht und die Vorfrage eines evtl. vom IFG gewährten „Formatwahlrechtes" nicht thematisiert. Dabei ging das Gericht davon aus, dass der Kläger nicht in Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe handele, und nahm auch eine auf die Erzielung von Entgelt gerichtete Nutzung an:

Kasten zu Nr. 2.1.9

OVG NRW, a. a. O., Leitsatz 3 - juris

„Die Nutzung von Informationen ist i. S. d. § 2 Nr. 3 IWG auf die Erzielung von Entgelt gerichtet, wenn die Information grundsätzlich in gleicher Weise auch von einem privaten Anbieter zum Zweck der Gewinnerzielung genutzt werden könnte; auf eine konkrete Gewinnerzielungsabsicht im Einzelfall kommt es nicht an".

Die Nutzung der streitgegenständlichen XML-Dateien für die Entwicklung einer Internetsuchmaschine stelle den „typischen Fall eines als Weiterverwendung einzustufenden Mehrwertangebotes dar, das über die bloße Verwertung von Wissen, wie sie z. B. beim Verfassen eines journalistischen oder wissenschaftlichen Artikels vorliege, hinausgehe" (OVG NRW, a. a. O., Rdn. 80 f., 82 f. jeweils unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung des IWG (Bundestagsdrucksache 16/2453, S. 15)).

Allerdings stellt sich mit Blick auf das durch § 1 Absatz 2 Satz 2 IFG gewährte Wahlrecht des Antragstellers für die Art des Informationszuganges die Frage, ob mit der Beantragung des Informationszuganges im gewünschten XML-Format anstelle des PDF-Formates nicht dieses Wahlrecht des § 1 Absatz 2 Satz 2 IFG ausgeübt wurde. Diese Regelung weist das Recht zur Bestimmung der „Art des Informationszugangs" dem Antragsteller zu. Dieser darf entscheiden, ob der begehrte Informationszugang durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise gewährt werden soll. Nach § 1 Absatz 2 Satz 2 IFG kann der Antragsteller Informationszugang „in sonstiger Weise" z. B. auch durch elektronische Übermittlung von Informationen beantragen. Ein explizites „Formatwahlrecht" als „Unterfall" dieses Wahlrechtes ist im IFG allerdings nicht geregelt. Die Gesetzesbegründung differenziert und verwendet - anders als der Wortlaut des § 1 Absatz 2 Satz 2 IFG - zusätzlich den Begriff der „Form des Informationszuganges", über die die Behörde „nach allgemeinen Ermessensgrundsätzen" entscheide (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8). Dass die gewünschte Bereitstellung von Informationen in einem von mehreren technisch möglichen Dateiformaten jedenfalls als Wahl einer „Art" des Informationszuganges verstanden werden kann, scheint jedenfalls mit Blick auf die Wortbedeutung vertretbar, wenn auch nicht zwingend.

Das OVG hat sich mit dieser Frage nicht auseinandergesetzt und ohne weitere Erörterung eine „Weiterverwendung" angenommen, was dann zur Anwendung des IWG geführt hat.

2.1.10 Zugang zu nachrichtendienstlichen Informationen bei anderen Behörden?

Das OVG Berlin-Brandenburg sagt: Nein! Öffentliche Stellen, die amtliche Informationen aus dem Bereich der Nachrichtendienste besitzen, müssen keinen Zugang hierzu gewähren.

Das VG Berlin hatte unter Hinweis auf die fehlende Verfügungsbefugnis des BMI den Informationszugang eines Journalisten zu den Richtlinien für das Nachrichtendienstliche Informationssystem (sog. NADIS-Richtlinien) abgelehnt (4. TB Nr. 3.1.4). Da das BMI bei der Erstellung dieser Richtlinien fachaufsichtlich mitgewirkt hatte, schien mir die angeblich fehlende Verfügungsbefugnis für die auch dem BMI als fachaufsichtsführendem Ressort vorliegenden Richtlinien zweifelhaft.

Kasten a zu Nr. 2.1.10

§ 7 Absatz 1 Satz 1 IFG

Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist.

Das OVG Berlin-Brandenburg hat nun am 6. November 2014 einen ähnlich gelagerten Fall entschieden. Hier ging es um zahlreiche Dokumente des BND, des BfV und anderer Stellen zur „Rote(n) Armee Fraktion" - RAF - im Zusammenhang mit den Terroranschlägen während des sog. Deutschen Herbstes. Diese Dokumente hatte das Bundeskanzleramt im Rahmen der Fachaufsicht über den BND und wegen seiner nachrichtendienstlichen Koordinierungsfunktion erhalten.

Das Bundeskanzleramt hatte die Unterlagen sukzessive gesichtet, teilweise Informationszugang gewährt und im Ergebnis den Zugang zu 421 Dokumenten aus dem Bereich des BND und des BfV abgelehnt.

Das Oberverwaltungsgericht neigte zwar dazu, eine Verfügungsbefugnis anzunehmen, vertiefte diese Fragestellung jedoch nicht, sondern sah die Ablehnung des Informationszuganges letztlich durch § 3 Nummer 8 IFG als gerechtfertigt an (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.11.2014, Az. OVG 12 B 14.13, Rdn. 26 ff. - juris).

Kasten b zu Nr. 2.1.10

§ 3 Nr. 8 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.

Wie schon das VG Berlin interpretiert auch das OVG Berlin-Brandenburg § 3 Nummer 8 IFG nicht nur als Bereichsausnahme und damit Freistellung der Nachrichtendienste von der Pflicht zur Gewährung des Informationszuganges, sondern - mit Blick auf andere Behörden - als speziellen Ausnahmetatbestand, der auch andere Behörden zur Ablehnung des Informationszuganges berechtigt, sofern und soweit sie aus dem Bereich der Dienste stammende Informationen besitzen.

Kasten c zu Nr. 2.1.10

Auszug aus der Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg vom 6. November 2014, Rdn. 29

„Die abweichende enge Auslegung des Klägers, nach der die Bereichsausnahme nur gegenüber den ausdrücklich genannten Behörden gelten soll, führt zu einem nicht auflösbaren Wertungswiderspruch. Denn die Aufgabe der Nachrichtendienste liegt in der Beschaffung von Informationen, ohne deren Weitergabe und Austausch eine effiziente exekutive Wahrnehmung des Staatsschutzes nach innen und außen nicht möglich ist. Könnten diese Informationen bei jeder Behörde, an die sie weitergegeben werden, nach dem IFG abgerufen werden, würde der auch nach Auffassung des Klägers gegenüber den von § 3 Nr. 8 IFG erfassten Stellen zu respektierende umfassende Geheimhaltungsbedarf relativiert und informationsbezogen auf die gemäß § 3 Nrn. 1, 2, 4 und 7 IFG bestehenden Ausschlussgründe beschränkt. Das steht im Widerspruch zu der mit der Bereichsausnahme bezweckten umfassenden Regelung. (...) Der vom Verwaltungsgericht zutreffend dargelegte Sinn und Zweck der Bereichsausnahme steht einer Informationsherausgabe daher auch dann entgegen, wenn die geheim zu haltenden Informationen auch anderen Behörden übermittelt worden sind und demnach an mehreren Stellen vorliegen. Die hier in Rede stehenden Informationen sind unabhängig von der Behörde, bei der der Antrag gestellt wird, und deren Verfügungsbefugnis allein deshalb geheimhaltungsbedürftig, weil sie aus dem Bereich der Nachrichtendienste oder einer der einschlägigen Sicherheitsbehörden stammen."

2.1.11 Wer ist informationspflichtige Stelle?

Auch der Gemeinsame Bundesausschuss (GBA) ist grundsätzlich zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet.

Der GBA ist eine rechtsfähige juristische Person des öffentlichen Rechts, in der die Kassenärztlichen Bundesvereinigungen, die Deutsche Krankenhausgesellschaft und der Spitzenverband Bund der Krankenkassen zusammenarbeiten (§ 91 SGB V). Er erlässt die zur Sicherung der ärztlichen Versorgung erforderlichen Richtlinien über die Gewährung einer ausreichenden, zweckmäßigen und wirtschaftlichen medizinischen Versorgung (§ 91 Absatz 6 SGB V). Wie das OVG NRW jetzt klargestellt hat, unterliegt der GBA bei Wahrnehmung dieser durch öffentliches Recht des Bundes übertragenen Aufgabe durch seine Unterausschüsse dem IFG und ist daher grundsätzlich zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet, sofern und soweit keine Ausnahmetatbestände greifen.

Diese Verpflichtung besteht auch mit Blick auf die Entscheidungen des Unterausschusses Arzneimittel. Dieser bereitet u. a. Entscheidungen des Plenums als Beschlussorgan des GBA über sog. Therapiehinweise zur Arzneimittelauswahl vor. Damit soll eine wirtschaftliche Verordnung von Arzneimitteln sichergestellt werden. Diese Therapiehinweise werden in die Anlage der Arzneimittelrichtlinie aufgenommen und sind damit Bestandteil der Richtlinie.

Eine Antragstellerin beantragte 2007 Informationszugang zu Namen, Titel, akademischem Grad und Funktionsbezeichnung von Mitgliedern des Unterausschusses Arzneimittel und der Gutachter, Sachverständigen und sonstigen Personen, die im Verfahren zur Änderung der Arzneimittelrichtlinie Stellungnahmen zu einem bestimmten Medikament abgegeben hatten, ferner zur Auftragserteilung an das Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) und zur Evaluation des IQWiG-Berichtes durch den GBA, zu den Sitzungsprotokollen aller „einschlägigen“ Beratungen des Unterausschusses Arzneimittel, den Voten der Patientenvertreter und zu den tragenden Gründen der beabsichtigten Entscheidung.

Der GBA lehnte den Antrag schon deswegen ab, weil er keine Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 IFG sei und auch keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahrnehme, sondern normsetzend tätig sei. Im Übrigen seien die begehrten Informationen einschließlich personenbezogener Daten gem. § 3 Nummer 3 Buchstabe b und § 3 Nummer 4 IFG i. V. m. der Geschäftsordnung vom Informationszugang ausgenommen.
Die nach erfolglosem Widerspruch erhobene Klage war in erster Instanz teilweise erfolgreich. Die Berufung blieb erfolglos:

Das OVG NRW hielt das IFG für anwendbar. Da dem Informationsfreiheitsgesetz ein eigenständiger Verwaltungs- und Behördenbegriff zugrunde liege, sei es rechtlich unerheblich, ob der Beklagte GBA als ein Träger mittelbarer Staatsverwaltung oder - wie er selbst meine - „als außerhalb der mittelbaren Staatsverwaltung agierendes Gremium der gemeinsamen Selbstverwaltung“ einzuordnen sei.

Maßgebend sei insoweit allein, dass der Beklagte gemessen an den Vorgaben des § 1 Absatz 1 Sätze 1 und 2 IFG eine informationspflichtige Stelle sei (OVG NRW, Urteil vom 15.01.2014, Az. 8 A 467/11, Rdn. 58 ff. - juris). Die Tätigkeit des Unterausschusses Arzneimittel bei der Erarbeitung von Therapiehinweisen sei nicht deshalb aus dem Anwendungsbereich des IFG ausgenommen, weil es sich - jedenfalls nach Auffassung des GBA - bei den Richtlinien um untergesetzliche Rechtsnormen handele.

Das OVG konnte offen lassen, ob die Richtlinien als untergesetzliche Rechtsnormen, als Verwaltungsakte in Form der Allgemeinverfügung oder als eigenständiges Rechtsinstitut einzuordnen seien.

Kasten zu Nr. 2.1.11

OVG NRW, a. a. O., Rdn. 69 ff.

„Jedenfalls wird der Unterausschuss Arzneimittel beim Erlass eines Therapiehinweises - ebenso wie die übrigen beim Beklagten gebildeten Unterausschüsse - schon deshalb nicht rechtssetzend tätig, weil er die vom Plenum des Beklagten zu treffenden Beschlüsse lediglich vorbereitet (§§ 91 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 SGB V, 18 Abs. 1 GO (*Geschäftsordnung des GBA*). Bei der Normsetzung ist zwischen dem eigentlichen Erlass einer Norm und deren Vorbereitung zu unterscheiden. Die Vorbereitung von Normen durch Stellen i. S. d. § 1 Abs. 1 Satz 1 IFG (Behörden) ist Verwaltungstätigkeit im materiellen Sinne. Dies gilt nicht nur für die Vorbereitung von Gesetzen (vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 7 (...), sondern - erst recht - auch für die Vorbereitung untergesetzlicher Normen. Es stünde nicht mit dem Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger durch die Verbesserung des Informationszuganges zu stärken und auf der Grundlage der so vermittelten Erkenntnisse der Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie zu dienen (...) in Einklang, die Vorbereitung untergesetzlicher Normen vom Informationszugang auszunehmen. Dieser Zweck würde nur unvollkommen erreicht, wenn gerade der Bereich der Vorbereitung wichtiger Weichenstellungen im Gesundheitswesen, die nach Angaben des beklagten (GBA) mehr als 70 Millionen Krankenversicherte betreffen, vom Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgenommen würde.“

Auch die angeführten Ausschlusstatbestände lehnte das Gericht weitgehend ab:

Bei den personenbezogenen Daten der Mitglieder des Unterausschusses Arzneimittel scheide ein Ausschluss des Informationszuganges nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG aus, da die Vertraulichkeit von Beratungen nur deren Inhalt, nicht aber die Identität der Beratenden betreffe (a. a. O., Rdn. 90). Das OVG teilte die Befürchtungen des GBA nicht, infolge des Bekanntwerdens der Namen der Mitglieder könne der künftige unbefangene und freie Meinungsaustausch in den Unterausschüssen beeinträchtigt werden, solange Meinungsäußerungen nicht einer bestimmten Person zugeordnet werden könnten (OVG NRW, a. a. O., Rdn. 99).

Auch § 3 Nummer 4 IFG i. V. m. der am 1. Dezember 2012 in Kraft getretene Regelung des § 91 Absatz 7 Satz 7 SGB V stehen nach Auffassung des Gerichts dem Informationszugang nicht entgegen, da diese Norm nur den Beratungsinhalt, nicht aber die Vertraulichkeit der personenbezogenen Daten der Besprechungsteilnehmer schütze. Entsprechendes gelte für § 27 Absatz 1 der Geschäftsordnung des GBA.

Anders als das Verwaltungsgericht sah das OVG die Mitglieder der Unterausschüsse nicht als Gutachter, Sachverständige oder in vergleichbarer Weise tätige Personen i. S. d. § 5 Absatz 3 IFG, sondern als „Bearbeiter“ i. S. d. § 5 Absatz 4 IFG, da sie nicht als „Externe“ fachliche Stellungnahmen abgäben, sondern - wie Referenten in einem Ministerium - mit der Erarbeitung von Gesetzen oder untergesetzlichen Rechtsnormen betraut seien (a. a. O., Rdn. 121).

Das OVG sah den Informationszugang auch bei den personenbezogenen Daten der Gutachter, Sachverständigen oder in vergleichbarer Weise eingebundenen Personen eröffnet, da insoweit ein Ausschluss weder aus § 92 Absatz 3a Satz 3 SGB V noch aus § 35 Absatz 1 Satz 7 SGB V abgeleitet werden könne und auch keine Ausschlussgründe nach §§ 3 ff. IFG vorlägen (Rdn. 125 ff.).

Vom Informationszugang ausgeschlossen blieben allerdings die Sitzungsprotokolle der Beratungen des Unterausschusses Arzneimittel, da die am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Regelung des § 91 Absatz 7 Satz 7 SGB V ausweislich der Gesetzesbegründung eine Rechtsvorschrift zur Wahrung der Vertraulichkeit bestimmter Vorgänge i. S. d. § 3 Nummer 4 und nicht (lediglich) eine Ermächtigungsnorm für eine „einschlägige“ Regelung in der Geschäftsordnung sei (OVG NRW, a. a. O., Rdn. 134 ff.).

2.1.12 Beeinträchtigung freier Diskussion als Ausschlussgrund?

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (OVG) hat über den Zugang zu Protokollen der Sitzungen des Bund-Länder-Gesprächskreises „So genannte Sekten und Psychogruppen“ entschieden.

Der Träger der Glaubensgemeinschaft „Universelles Leben“ beantragte im Jahr 2010 beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) Akteneinsicht nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) zu den dort über die Glaubensgemeinschaft vorhandenen Unterlagen des Bund-Länder-Gesprächskreises „So genannte Sekten und Psychogruppen“ (Gesprächskreis). Das Ministerium lehnte dies im Wesentlichen mit der Begründung ab, die begehrte Information sei bereits Gegenstand eines inhaltsgleichen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens gegen das mit der Führung der Geschäftsstelle des Gesprächskreises betraute Bundesverwaltungsamt.

Das VG Berlin sah hier keinen tragfähigen Grund für den Ausschluss des Informationszuganges. Auch das OVG vertrat im Berufungsverfahren die Ansicht, dem Anspruch auf Informationszugang zu den Sitzungsprotokollen des Gesprächskreises stehe keiner der Ausschlusstatbestände des IFG entgegen. Das Ministerium könne sich auch nicht darauf berufen, die Informationsgewährung habe nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines anderen Gerichtsverfahrens (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 08.05.2014, Az. OVG 12 B 4.12, Rdn. 19 - juris).

Kasten zu Nr. 2.1.12

„Nach § 3 Nr. 1 Buchst. g IFG besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information u. a. nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens haben kann. Der Ausschlussgrund dient dem Schutz der Rechtspflege gegen Beeinträchtigungen durch das Bekanntwerden verfahrensrelevanter Informationen. Neben der Unabhängigkeit der Gerichte soll der ordnungsgemäße Ablauf des gerichtlichen Verfahrens vor Nachteilen durch die Veröffentlichung einer amtlichen Information geschützt werden (BVerwG, Beschluss vom 09.11.2000 - 7 B 43.10 - juris Rdn. 12; Urteil vom 28.10.1999 - 7 C 32.98 - BVerwGE 110, 17, zitiert nach juris Rdn. 21 zu § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG a. F.). Die Vorschrift schützt dagegen nicht die Erfolgsaussichten der öffentlichen Hand vor Gericht; der Schutz verfahrens- oder materiellrechtlicher Positionen einer Behörde wird vom Anwendungsbereich des Ausnahmetatbestandes nicht erfasst. BVerwG, Beschluss vom 09.11.2000, a. a. O.; OVG Hamburg, Beschluss vom 16.04.2012 - 5 Bf 241/10.Z - juris Rdn. 17; Scherzberg/Solka, in: Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht, Stand: Oktober 2012, § 3 Rdn. 1

Das OVG stützt sich dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum wortgleichen § 7 Abs. 1 Nr. 2 UIG a. F.

Auch der Ausschlussgrund des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG greife nicht, der einen Anspruch auf Informationszugang ausschließt, „wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden“. Dies habe das BMFSFJ jedoch nicht plausibel dargelegt.

Wie das Gericht jedoch betont, handele es sich um eine Einzelfallentscheidung, für andere Anträge auf Informationszugang könne mit Blick auf die behördliche Beratungspraxis eine abweichende Entscheidung angezeigt sein.

Offen lassen konnte das Gericht indessen die interessante Frage, ob der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG nur die Beratungen umfasst, die der direkten Entscheidungsvorbereitung dienen, oder auch Dauerkonsultationen ohne absehbares Ende und ohne konkrete Vorbereitung einer Entscheidung.

2.1.13 Was dürfen Medien und Öffentlichkeit über die Vergangenheit ehemaliger Beamter wissen?

Das Oberverwaltungsgericht NRW sieht niedrigere Zugangshürden zu Informationen über das kritikwürdige Vorleben inzwischen verstorbener Pensionäre zu Zeiten des „Dritten Reiches“ als das VG Köln.

Die Frage des Informationszuganges zu einem Gutachten, mit dem die Nachrufwürdigkeit von Pensionären des damaligen Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) mit Blick auf deren Verhalten im Dritten Reich untersucht worden war, hat bereits zwei Instanzen beschäftigt.

Nachdem das VG Köln den Informationszugang nur mit Einwilligung der Pensionäre bzw. ihrer Hinterbliebenen für zulässig erachtet hatte (vgl. 4. TB Nr. 3.1.2.2), differenziert das OVG und hält mit Blick auf inzwischen verstorbene Mitarbeiter eine Abwägung des journalistischen Informationsinteresses mit dem - postmortal abnehmenden - Schutz der Persönlichkeitsrechte für geboten.

Kasten a zu Nr. 2.1.13

OVG NRW, Urteil vom 10. August 2015 - 8 A 2410/13, Rdn. 40 - juris -

„(...) In Bezug auf die bereits verstorbenen früheren Bediensteten bzw. Beschäftigten, die in dem Schlussbericht als „deutlich kritikwürdig“ oder als „nicht ehrwürdig“ qualifiziert werden, kann der Kläger die Offenlegung der geschwärzten Textstellen beanspruchen. Er hat ferner Anspruch auf Einsicht in diejenigen Textstellen des Schlussberichts, die Personen betreffen, die vom Gutachter als (einfach) „kritikwürdig“, als „nicht kritikwürdig“ oder „mit Respekt“ bewertet wurden, soweit der Zeitpunkt ihres Todes mindestens drei Jahre zurückliegt.“

„Soweit die Bediensteten, auf die sich die geschwärzten Textstellen beziehen, noch leben, ist der Anspruch auf Informationszugang vorbehaltlich noch zu erteilender Einwilligungen dieser Personen nach § 5 Abs. 1 und 2 IFG ausgeschlossen. (...)“ (Rdn. 44)

Seine restriktive Auslegung des § 5 Absatz 2 IFG und damit die Zulässigkeit und Notwendigkeit einer Abwägung stützt das OVG zum einen auf den postmortal schwächer werdenden Schutz der Persönlichkeitsrechte, auf die verfassungsrechtlich geforderte und gewährleistete Kontrollfunktion der Presse und die Wertungen des Beamtenrechtes, das in § 111 Absatz 3 Satz 1 Bundesbeamtengesetz (BBG) eine verfassungskonforme „Offenlegungsschwelle“ für Personalaktendaten enthalte, die auch durch ein „pressespezifisches Informationsinteresse“ (a. a. O., Rdn. 78) überwunden werden könne und den Informationszugang auf der Grundlage des Beamtenrechtes im Einzelfall ermögliche.

Kasten b zu Nr. 2.1.13

§ 111 Absatz 3 Satz 1 BBG

Auskünfte an Dritte dürfen nur mit Einwilligung der Beamtin oder des Beamten erteilt werden, es sei denn, dass die Abwehr einer erheblichen Beeinträchtigung des Gemeinwohls oder der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen der oder des Dritten die Auskunftserteilung zwingend erfordert.

Eine Offenlegung der Lebensläufe der noch lebenden Betroffenen ohne Einwilligung aufgrund einer Abwägung schließt das OVG allerdings aus.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Revision zugelassen. Über den Ausgang des Verfahrens werde ich im 6. TB berichten.

2.1.14 Flughafen BBI: Weder der Flughafen noch der Informationszugang zu Unterlagen zur Bauverzögerung sind eröffnet.

Das IFG „überlagert“ nicht gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten, wenn und soweit diese für die Vertreter von Gebietskörperschaften in einem Aufsichtsrat bestehen.

Ich wurde um Auskunft gebeten, ob das IFG einen Anspruch auf Informationszugang auch zu Unterlagen gewährt, die die Vertreter von Bund und Ländern als Gesellschafter im Aufsichtsrat öffentlicher Unternehmen erhalten. In diesem Fall ging es um Unterlagen aus dem Aufsichtsrat der Flughafengesellschaft, die vom Bund und den Ländern Berlin und Brandenburg gegründet worden war. Der Bund wird im Aufsichtsrat durch Staatssekretäre aus dem Verkehrs - und dem Finanzministerium vertreten. Die mehrjährige Verzögerung der Fertigstellung des neuen Flughafens Berlin-Brandenburg BBI und die erheblichen Mehrkosten waren immer wieder Thema im Aufsichtsrat, aber auch in den Medien. Für letztere stellte sich die Frage, ob das IFG hier als Rechercheinstrument genutzt werden konnte oder der Informationszugang ausgeschlossen war.

IFG-Antrag und verwaltungsgerichtliche Klage schienen wenig Erfolg versprechend, da § 3 Nummer 4 IFG den Informationszugang ausschließt, wenn dadurch eine (z. B.) im Aktiengesetz geregelte Vertraulichkeitspflicht verletzt wird.

Ein anderer Antragsteller versuchte es dennoch und beantragte Informationszugang u. a. zu Aufsichtsratsprotokollen, Korrespondenzen u. a. mit den anderen Gesellschaftern und zu Telefonvermerken, mit denen die Leitung des Ministeriums und dessen Vertreter im Aufsichtsrat befasst waren, soweit sich aus diesen Unterlagen Informationen zu Abweichungen von der ursprünglichen Kostenplanung ergaben.

IFG-Antrag, Klage und Berufung blieben erfolglos, da die Mitglieder des Aufsichtsrates der Flughafen-GmbH zur Verschwiegenheit über erhaltene vertrauliche Berichte und vertrauliche Beratungen gesetzlich verpflichtet seien.

Die gesetzliche Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder und der Ausschluss Dritter von den Aufsichtsratssitzungen indiziere die Vertraulichkeit der in den Sitzungen thematisierten und ausgetauschten Informationen. Dies schließe die zur Vorbereitung verfassten Unterlagen und die Niederschriften über die Sitzungen regelmäßig ein. Diese gesellschaftsrechtlich angeordnete Verschwiegenheitspflicht treffe auch die Behörden, die eine öffentliche Beteiligung an einem in der entsprechenden Rechtsform organisierten Unternehmen verwalten.

Die maßgeblichen gesetzlichen Vorschriften des Gesellschaftsrechts sähen auch keine Einschränkungen für Unternehmen vor, an denen die öffentliche Hand beteiligt ist. Als Luftverkehrsinfrastrukturunternehmen nehme die Beigeladene zwar eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge wahr. Sie befinde sich aber im Wettbewerb mit anderen Unternehmen, die selbst Flughäfen oder Luftlandeplätze betreiben, und stehe in vielfältigen Geschäftsbeziehungen mit anderen Unternehmen, die ihrerseits im Wettbewerb untereinander stehen und denen gegenüber sie eigene Interessen zu wahren habe (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.01.2015, Az. 12 B 21.13, Rdn. 19 f. - juris).

Das OVG sah diese gesellschaftsrechtliche Verpflichtung zur Verschwiegenheit auch nicht durch das IFG als durchbrochen oder überlagert an:

Kasten zu Nr. 2.1.14

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 28.01.2015, 12 B 21.13, Rdn. 21 - juris

„Dem Petitum des Klägers, die bereichsspezifisch geltende Verschwiegenheitspflicht einzuschränken, weil alle Gesellschafter der Beigeladenen *(also der Flughafengesellschaft)* dem Anwendungsbereich von Informationsfreiheitsgesetzen unterliegen und dem Transparenzgedanken, der diesen Vorschriften zugrunde liegt, verpflichtet sind, liegt eine zirkelschlüssige Argumentation zugrunde. Denn die gesetzlichen Zwecke des hier einschlägigen IFG finden dort ihre Grenze, wo der Gesetzgeber angeordnet hat, dass der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht. (...)“

In der Berufungsinstanz versuchte der Kläger, sein Begehren auch auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch zu stützen. Da dieser jedoch grundsätzlich nicht auf Akteneinsicht gerichtet ist und damit keine Überlassung von Kopien verlangt werden kann, wurde die Berufung zurückgewiesen.

2.1.15 Informationszugang zu den Telefonlisten von Jobcentern?

Die Frage, ob Jobcenter die Telefonverzeichnisse ihrer Beschäftigten öffentlich machen müssen, ist auch in der Rechtsprechung umstritten.

Bereits im letzten Berichtszeitraum war ich mit Eingaben mehrerer Petenten befasst, die erfolglos die Übermittlung von Telefonlisten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Jobcentern (JC) beantragt hatten. Nachdem das Verwaltungsgericht Leipzig einer Klage auf Zugang zu der Telefonliste des dortigen Jobcenters stattgegeben hatte (4. TB Nr. 5.7.3) und weitere Verwaltungsgerichte teils im Sinne der Kläger, teils im Sinne der beklagten Jobcenter entschieden haben, liegen inzwischen die ersten drei Entscheidungen der Berufungsinstanz vor. Es bleibt spannend, da das OVG Berlin-Brandenburg auf der einen und das OVG Nordrhein-Westfalen und der Bayerische Verwaltungsgerichtshof auf der anderen Seite den Informationszugang mit unterschiedlichen Begründungen zwar im Ergebnis ablehnen, das Bundesverwaltungsgericht aber noch nicht über die zugelassenen Revisionen entschieden hat.

§ 5 Absatz 4 IFG lockert den Schutz personenbezogener Daten wie Namen, Titel und dienstliche Telefonnummern von „Bearbeitern“, soweit diese Daten „Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist“. Für den Zugang zu diesen Daten bedarf es keiner Einwilligung der Betroffenen und auch keiner Abwägung des Informationszugangsinteresses mit dem Recht der Mitarbeiter auf informationelle Selbstbestimmung, wie für den Regelfall in § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG vorgesehen. Mit § 5 Absatz 4 IFG hat der Gesetzgeber bereits selbst eine abschließende Abwägung vorgenommen. Der Informationszugang zu diesen Daten ist i. d. R. eröffnet und nur dann auszuschließen, wenn ein Ausnahmetatbestand der §§ 3, 4 und 6 IFG vorliegt.

„Dreh- und Angelpunkt“ nicht nur des Verfahrens vor dem VG Leipzig ist somit der Begriff des „Bearbeiters“ in § 5 Absatz 4 IFG. Ist jeder Behördenmitarbeiter „Bearbeiter“ im Sinne dieser Vorschrift oder nur der, der an einem bestimmten Vorgang mitgewirkt hat und dieser Vorgang Gegenstand eines IFG-Antrages ist bzw. werden kann?

Das VG Leipzig sah als „Bearbeiter“ i. S. d. § 5 Absatz 4 IFG nicht nur den - im Kontext eines konkreten Verwaltungsvorganges tätigen, im erkennbar angesprochenen Einzelfall zuständigen - Mitarbeiter, sondern darüber hinausgehend und losgelöst von konkreten Verwaltungsvorgängen alle Mitarbeiter mit Außenkontakt.

Meine datenschutzrechtlichen Bedenken gegen eine solche weite Auslegung des Bearbeiterbegriffes werden vom OVG Berlin-Brandenburg geteilt:

Kasten a zu Nr. 2.1.15

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 20. August 2015, OVG 12 B 22.14, - juris

Rdn. 22: „(...) Nicht jeder Behördenmitarbeiter oder Amtsträger ist schon wegen der Eigenschaft als Beschäftigter auch Bearbeiter im Sinne der Vorschrift. Wie das Verwaltungsgericht bereits zutreffend ausgeführt hat, wird eine derartig weite Interpretation des Bearbeiterbegriffs in § 5 Abs. 4 IFG weder dem Wortlaut noch Sinn und Zweck oder der Systematik des Gesetzes gerecht. Nach der Wortbedeutung ist Bearbeiter nur, wer etwas, d. h. einen bestimmten Vorgang, bearbeitet hat. (...) Die Ausnahme zielt ersichtlich darauf, den Informationszugang zu Sachinformationen aus Vorgängen bei Erkennbarkeit des Bearbeiters von der Erforderlichkeit einer Interessenabwägung oder dessen Einwilligung unabhängig zu machen und damit den sonst mit Schwärzungen verbundenen Aufwand in der Regel zu vermeiden. Die Gesetzesbegründung verweist insoweit auf den Zusammenhang der Daten mit der dienstlichen Tätigkeit und der amtlichen Funktion (vgl. BT-Drucks. 15/4493, S. 14). Systematisch spricht gegen einen über den engen Bearbeiterbegriff hinausgehenden Ausschluss des Schutzes personenbezogener Daten, dass es sich um eine Ausnahmevorschrift zu § 5 Abs. 1 IFG handelt, deren Gehalt sich insbesondere nicht mit der Regelung in § 11 Abs. 2 IFG in Einklang bringen lässt, wenn dort nur Organisationspläne, die keine personenbezogenen Daten (der Mitarbeiter) enthalten, der Veröffentlichungspflicht unterworfen werden. Diese Einschränkung wäre nicht notwendig, wenn der Begriff des Bearbeiters alle Sachbearbeiter ohne Rücksicht auf ihre Beteiligung an einem konkreten Vorgang erfassen würde.“

Rdn. 23: „(...) Bearbeiter im Sinne des § 5 Abs. 4 IFG sind vielmehr nur solche Amtsträger, die mit einem bestimmten Vorgang befasst gewesen sind bzw. an ihm mitgewirkt haben. (...)“

In dem von ihm entschiedenen Fall hat das OVG Berlin-Brandenburg in einem weiteren Schritt geprüft, ob das (öffentliche) Informationsinteresse das schutzwürdige Interesse der betroffenen Mitarbeiter am Ausschluss des Informationszuganges überwiegt. Dies hat das OVG verneint, da es der Klägerin nicht um die Kontrolle staatlichen Handelns ginge, sie vielmehr ein überwiegend privatnütziges Interesse verfolge, das sich „gegenüber dem regelmäßig als überwiegend vermuteten Interesse an der Geheimhaltung der personenbezogenen Daten von Behördenmitarbeitern nicht durchzusetzen vermag“ (OVG Berlin-Brandenburg, a. a. O., Rdn. 25).

Das OVG Berlin-Brandenburg musste sich daher nicht mit Ausschlusstatbeständen wie insbesondere dem § 3 Nummer 2 IFG befassen, der die öffentliche Sicherheit und damit neben Individualrechtsgütern wie z. B. der Unversehrtheit von Gesundheit und Freiheit auch die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen schützt.

Diese Ausnahme stand im Zentrum der Überlegungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes, der mit seinem Urteil vom 5. August 2015, 5 BV 15.160 - juris (BayVGH) mit anderer Begründung zum selben (klageabweisenden) Ergebnis wie das OVG Berlin-Brandenburg kam.

Der Bayerische VGH hatte hier bereits Zweifel an der Eigenschaft der Telefonliste als „amtliche Information“ i. S. d. IFG. Weiter seien wegen nicht nur fernliegender Befürchtungen nachteilige Auswirkungen auf beide Schutzgüter des § 3 Nummer 2 IFG hinreichend wahrscheinlich.

Kasten b zu Nr. 2.1.15

Bay. VGH, Urteil vom 5. August 2015, 2 BV 15.160, Rdn. 30 - juris

„Die Besorgnis des Beklagten, die Bekanntgabe der Liste könnte zu verstärkten und nicht kontrollierbaren Angriffen und Diffamierungen gegenüber den Mitarbeitern auch in deren persönlicher Sphäre führen, ist nicht nur fernliegend. Vielmehr zeigen entsprechende, durch Presseveröffentlichungen allgemein bekannt gewordene Vorgänge bei Jobcentern im gesamten Bundesgebiet, dass Beschimpfungen, Drohungen und Gewalt gegen Sachen und auch Mitarbeiter bis hin zu Tötungsdelikten zum beruflichen Alltag in deutschen Jobcentern gehören (...) " (so der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, mit mehreren Beispielen zu Angriffen auf Mitarbeiter von Jobcentern in den Jahren 2014/15 und weiteren Nachweisen).

Als weiteres Schutzgut des § 3 Nummer 2 sieht der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gefährdet. Eine für den Ausschluss des Informationszuganges hinreichende Gefährdung der öffentlichen Sicherheit sieht neben dem Bayerischen VGH auch das OVG NRW in der - mit dem Bekanntwerden der Durchwahlen der dienstlichen Rufnummern drohenden - Störung dienstlicher Abläufe (BayVGH, a. a. O., Rdn. 33 und OVG NRW, Urteil vom 16.06.2015, Az. 8 A 2429/14, Rdn. 62 ff.). Die Jobcenter nutzen Servicecenter, die eingehende Anrufe entgegennehmen, steuern und telefonische und andere Termine vergeben, um den Mitarbeitern ein effektives, störungsfreies Arbeiten und dabei gerade auch konzentrierte, nicht durch Entgegennahme oder Weiterleitung von Telefonaten gestörte Kundengespräche zu ermöglichen. Der Ablehnungsgrund des § 3 Nummer 2 IFG greife bereits dann ein, wenn die organisatorischen Vorkehrungen staatlicher Stellen zur effektiven Aufgabenerledigung gestört würden und die Arbeit der betroffenen Amtsträger beeinträchtigt bzw. erschwert werde (OVG NRW, a. a. O., Rdn. 69).

Aus meiner Sicht sprechen auch Gesichtspunkte des Datenschutzes für das störungsfreie, konzentrierte Gespräch mit dem Kunden im Jobcenter ohne gleichzeitige, telefonische Erörterung sensibler Sozialdaten mit einem weiteren Kunden.

Der weitere Verfahrensgang mit der Revisionsentscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes bleibt spannend. Die Entscheidungen der - mittlerweile zahlreichen - erstinstanzlichen und der Berufungsgerichte werfen Grundsatzfragen zur Begrifflichkeit und Systematik des § 5 IFG auf, die - über die Jobcenter hinaus - für eine Vielzahl von Bundes- und - sofern das Landesinformationsfreiheitsrecht eine ähnliche Terminologie und Systematik wie das IFG des Bundes verwendet - auch für zahlreiche Landesbehörden relevant sind.

2.1.16 Normenkontrollverfahren zum LFGB

Mehrere Oberverwaltungsgerichte hatten § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch wegen einer fehlenden Löschungsfrist für verfassungswidrig erklärt und den Behörden Veröffentlichungen auf dieser Grundlage einstweilen untersagt. Die Klärung der Verfassungsmäßigkeit ist nunmehr Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht.

Das Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) enthält in § 40 Absatz 1a die Befugnis der zuständigen Überwachungsbehörden, die Öffentlichkeit über schädliche Lebens- und Futtermittel zu informieren. Das Gesetz erlaubt, das Lebens- oder Futtermittel und das Unternehmen, unter dessen Namen oder Firma dieses hergestellt, behandelt, oder in den Verkehr gebracht wurde, zu nennen.

Nachdem eine Reihe von Verwaltungsgerichten aufgrund fehlender Löschungsvorschriften Bedenken zur Verfassungsmäßigkeit geäußert hatten, reichte das Land Niedersachsen am 21. August 2013 beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) einen Normenkontrollantrag ein, um die Verfassungsmäßigkeit des § 40 Absatz 1a des Gesetzes überprüfen zu lassen.

In meiner vom BVerfG erbetenen Stellungnahme habe ich in Übereinstimmung mit meinen Kolleginnen und Kollegen aus den Ländern darauf hingewiesen, dass auch ich wegen fehlender Bestimmtheit und mit Blick auf die fehlende Löschungsregelung diese Norm für verfassungswidrig halte, weil sie gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstößt. Ferner halte ich die Eingriffsschwelle für diese öffentliche Anprangerung bei Bagatellverstößen für zu niedrig und die Regelung daher für unverhältnismäßig.

Nach meiner von meinen Länderkollegen geteilten Auffassung ist Information der Öffentlichkeit im Bereich der Lebens- und Futtermittelsicherheit eine wichtige staatliche Schutzaufgabe, die durch eine rechtskonforme und effektive Gesamtkonzeption gewährleistet werden sollte, um die notwendige Transparenz im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher sicherzustellen. Hierzu hat die 26. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten unter dem Titel „Verbraucher durch mehr Transparenz im Lebensmittelbereich schützen - Veröffentlichungspflichten für Hygieneverstöße jetzt nachbessern!“ am 27. Juni 2013 auch eine entsprechende Entschließung verabschiedet (abrufbar unter www.informationsfreiheit.bund.de).

Die mündliche Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht war bei Redaktionsschluss noch nicht anberaumt. Über den Fortgang werde ich in meinem nächsten Tätigkeitsbericht berichten.

Kasten zu Nr. 2.1.16

§ 40 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch - LFGB) - Information der Öffentlichkeit

(1) Die zuständige Behörde soll die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels und des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt wurde oder in den Verkehr gelangt ist, und, wenn dies zur Gefahrenabwehr geeigneter ist, auch unter Nennung des Inverkehrbringers, nach Maßgabe des Artikels 10 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 informieren. Eine Information der Öffentlichkeit in der in Satz 1 genannten Art und Weise soll vorbehaltlich des Absatzes 1a auch erfolgen, wenn

1. der hinreichende Verdacht besteht, dass ein kosmetisches Mittel oder ein Bedarfsgegenstand ein Risiko für die menschliche Gesundheit mit sich bringen kann,
2. der hinreichende Verdacht besteht, dass gegen Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, die dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen dienen, verstoßen wurde,
3. im Einzelfall hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von einem Erzeugnis eine Gefährdung für die Sicherheit und Gesundheit ausgeht oder ausgegangen ist und aufgrund unzureichender wissenschaftlicher Erkenntnis oder aus sonstigen Gründen die Unsicherheit nicht innerhalb der gebotenen Zeit behoben werden kann,
4. ein nicht gesundheitsschädliches, aber zum Verzehr ungeeignetes, insbesondere ekelerregendes Lebensmittel in nicht unerheblicher Menge in den Verkehr gelangt oder gelangt ist oder wenn ein solches Lebensmittel wegen seiner Eigenart zwar nur in geringen Mengen, aber über einen längeren Zeitraum in den Verkehr gelangt ist,

4a. der durch Tatsachen hinreichend begründete Verdacht besteht, dass gegen Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, die dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung dienen, in nicht nur unerheblichem Ausmaß verstoßen wurde,

5. Umstände des Einzelfalles die Annahme begründen, dass ohne namentliche Nennung des zu beanstandenden Erzeugnisses und erforderlichenfalls des Wirtschaftsbeteiligten oder des Inverkehrbringers, unter dessen Namen oder Firma das Erzeugnis hergestellt oder behandelt wurde oder in den Verkehr gelangt ist, erhebliche Nachteile für die Hersteller oder Vertreiber gleichartiger oder ähnlicher Erzeugnisse nicht vermieden werden können.

In den Fällen des Satzes 2 Nummer 3 bis 5 ist eine Information der Öffentlichkeit zulässig nach Abwägung der Belange der Betroffenen mit den Interessen der Öffentlichkeit an der Veröffentlichung.

(1a) Die zuständige Behörde informiert die Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie unter Nennung des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt oder in den Verkehr gelangt ist, wenn der durch Tatsachen, im Falle von Proben nach § 39 Absatz 1 Satz 2 auf der Grundlage mindestens zweier unabhängiger Untersuchungen von Stellen nach Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004, hinreichend begründete Verdacht besteht, dass

1. in Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes festgelegte zulässige Grenzwerte, Höchstgehalte oder Höchstmengen überschritten wurden oder
2. gegen sonstige Vorschriften im Anwendungsbereich dieses Gesetzes, die dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen oder vor Täuschung oder der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens dreihundertfünfzig Euro zu erwarten ist.

2.2 Querschnittsthemen

Viele, aber nicht alle Rechtsfragen sind bereits Gegenstand abschließender verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen gewesen, wie die folgenden Beiträge zeigen.

2.2.1 Die Kammern und das IFG

Ob das Informationsfreiheitsgesetz auf die berufsständischen Kammern anzuwenden ist, steht noch im Streit.

Ein Antragsteller begehrte bei mehreren berufsständischen Kammern Zugang zu Informationen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Einige der betroffenen Kammern lehnten den Zugang ab, weil sie nicht dem IFG unterlägen. Begründet wurde dies damit, dass die Kammern keine Behörden seien. Zudem würde keine öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit gegenüber Nichtmitgliedern ausgeübt. Die Finanzierung erfolge ohne Verwendung öffentlicher Mittel, so dass man sich ausschließlich auf dem Gebiet der Selbstverwaltung bewege. Der Antragsteller bat mich deshalb um Unterstützung.

Im Rahmen des anschließenden Vermittlungsverfahrens habe ich den Kammern meine Rechtsauffassung erläutert: Die als Körperschaften des öffentlichen Rechts des Bundes organisierten berufsständischen Kammern unterliegen dem weit gefassten Kreis der informationspflichtigen Stellen nach § 1 Absatz 1 IFG.

Die Frage ist ferner auch Gegenstand eines Klageverfahrens beim VG Berlin.

Nach dem auch für das IFG maßgeblichen sogenannten funktionalen Behördenbegriff - wonach Behörde jede Stelle ist, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt - handelt es sich auch bei den Kammern um Behörden. Denn eine der wesentlichen Aufgaben der berufsständischen Kammern ist es vielfach, darüber zu entscheiden, wer den Beruf auf dem Gebiet der für das jeweilige Fach eingerichteten Kammer ausüben darf. Ebenso verhält es sich bei der Entscheidung über Rücknahme oder Widerruf der Zulassung. Diese Entscheidungen über die Berufszulassung bzw. deren Rücknahme oder Widerruf, stellen für die Betroffenen bedeutende Rechtsakte dar, die im Wege des öffentlich-rechtlichen Verwaltungshandelns (etwa durch Aushändigung einer Urkunde) vollzogen werden. Bei der Frage, wer nach dem IFG auskunftsverpflichtet ist, kommt es auch nicht auf die Art der Finanzierung an. Das IFG knüpft die Rechtspflicht zur Zugangsgewährung ausschließlich daran, dass es um amtliche Informationen einer Bundesbehörde oder eines sonstigen Bundesorganes oder einer sonstigen Bundeseinrichtung geht, die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Da dies wie ausgeführt der Fall ist, besteht auch die grundsätzliche Zugangsverpflichtung. Eine Einschränkung kann sich unter Um-

ständen für den Umfang der herauszugebenden Daten ergeben, da im Falle einer im Verhältnis zum gesamten Aufgabenkatalog lediglich teilweisen Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungstätigkeit, auch nur für diesen Teilbereich der Zugang nach dem IFG eröffnet sein kann.

2.2.2 Wer kann einen Antrag stellen?

Jeder kann gegenüber den öffentlichen Stellen des Bundes einen Antrag auf freien Zugang zu Informationen stellen. Dies gilt grundsätzlich auch für anonyme Antragstellung und Antragstellung unter Pseudonym.

In der Regel geben Antragsteller ihren Namen, ihre persönliche E-Mail-Adresse und Postanschrift an. Aber was ist, wenn jemand einen Antrag unter Pseudonym stellen möchte? Auf diese Frage stieß ich im Rahmen gleich mehrerer Vermittlungsverfahren.

Die jeweils betroffenen Behörden hatten die Antragsteller unter Hinweis auf die Anforderungen eines ordnungsgemäßen Verwaltungsverfahrens um die Mitteilung einer zustellfähigen Postanschrift und damit auch um Mitteilung des „Klarnamens“ gebeten. Die Antragsteller hatten dies abgelehnt und sich an mich gewandt.

Für einen Antrag auf Zugang zu Informationen sieht das IFG keine besonderen Anforderungen oder Formerfordernisse vor.

Das Verwaltungsverfahren ist grundsätzlich nichtförmlich. Auch der IFG-Antrag kann daher schriftlich, mündlich, telefonisch (§ 10 VwVfG) oder elektronisch (§ 3a VwVfG) gestellt werden. Die positive wie negative Entscheidung über die Gewährung des beantragten Informationszugangs erfolgt durch Verwaltungsakt. Dieser wird mit der Bekanntgabe wirksam (§ 43 Absatz 1 VwVfG).

Kasten zu Nr. 2.2.2

§ 43 Abs. 1 VwVfG

(1) Ein Verwaltungsakt wird gegenüber demjenigen, für den er bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, in dem Zeitpunkt wirksam, in dem er ihm bekannt gegeben wird. Der Verwaltungsakt wird mit dem Inhalt wirksam, mit dem er bekannt gegeben wird.

Einfache Auskünfte kann die Behörde auch unmittelbar telefonisch oder per E-Mail erteilen (vgl. amtliche Begründung zu § 7 Absatz 3 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 15). Der Informationszugang wird hier regelmäßig zu erteilen sein, auch wenn der Antragsteller seine Identität nicht preisgibt.

Nach Auffassung des Gesetzgebers sind einfache Auskünfte vor allem mündliche Auskünfte ohne Rechercheaufwand. Hierzu werden regelmäßig aber neben mündlichen auch einfache schriftliche Auskünfte zählen. Ob eine Auskunft einfach ist, ist Frage des Einzelfalls. Entscheidend ist der notwendige Verwaltungsaufwand, nicht der - im Ergebnis nach intensiver Recherche mitunter gleichwohl überschaubare - Umfang der Auskunft.

Für die Erteilung einfacher Auskünfte sind die Identität des Antragstellers, also der „Klarname“ und die Mitteilung einer zustellungstauglichen Adresse unerheblich. Auch die Fragen, ob und an welche E-Mail-Adresse übermittelt werden darf, stellt sich hier nicht.

Etwas anderes gilt, wenn rechtsmittelfähige Bescheide zu erstellen sind, deren Bekanntgabe wegen der rechtlich gebotenen präzisen Bestimmung des Adressaten und des Beginns und Ablaufs von Widerspruchs- und Klagefristen nachvollziehbar sein muss.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn

- die Auskunft gebührenpflichtig sein wird,
- Belange Dritter betroffen sind,
- eine Auskunftserteilung vollständig zu verweigern bzw. zu beschränken ist, weil ein Ausnahmegrund vorliegt.

Hier ist die Kenntnis der Identität des Antragstellers und einer zustellfähigen Adresse Voraussetzung für die weitere Bearbeitung. Wenn die Behörden in diesen Fällen die weitere Bearbeitung des IFG-Antrages von der Mitteilung des „Klarnamens“ und einer zustellungstauglichen Postadresse oder von der Benennung eines Empfangsbevollmächtigten abhängig machen, folgen sie den Vorgaben des Verwaltungsverfahrensrechtes.

Soweit Antragsteller hiergegen auf „ihr Wahlrecht nach § 7 Absatz 3 IFG“ hingewiesen und auf eine elektronische Bekanntgabe des IFG-Bescheides gedrängt haben, durften die Behörden dem nicht entsprechen.

§ 7 Absatz 3 Satz 1 IFG erlaubt den auskunftspflichtigen Stellen die Erteilung von Auskünften in mündlicher, telefonischer, schriftlicher und elektronischer **Form**. Die Entscheidung, in welcher Form diese einem Informationswunsch entsprechen wollen, steht im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben in ihrem pflichtgemäßen Ermessen. § 7 Absatz 3 Satz 1 IFG eröffnet kein Wahlrecht des unter Pseudonym auftretenden Antragstellers auf Bekanntgabe eines - jedenfalls auch - belastende Rechtsfolgen entfaltenden Verwaltungsaktes durch Übermittlung an eine temporäre E-Mail-Adresse. Nach § 1 Absatz 2 IFG hat der Antragsteller lediglich ein Wahlrecht zwischen den verschiedenen **Arten** des Informationszugangs, von dem die Behörde nur aus wichtigem Grund abweichen darf.

2.2.3 Datenschutzrechtlicher Auskunftsanspruch und Recht auf Informationszugang

Die Abgrenzung zwischen dem Informationsanspruch, den das IFG gewährt und dem datenschutzrechtlichen Anspruch auf Zugang zu den „eigenen“ Daten ist mitunter nicht nur für den Laien schwierig. Behörden sollten deshalb alle in Frage kommenden Zugangsregelungen prüfen.

Bei Ausübung seiner Tätigkeit hatte ein Beamter einen anerkannten Dienstunfall erlitten. Er begehrte Einsicht in seine Dienstunfallfürsorgeakte, die von der Bundesfinanzdirektion Mitte bearbeitet wird. Diese Bitte blieb aber zunächst erfolglos.

Der Anspruch auf Auskunft über die zur eigenen Person gespeicherten Daten ist einer der elementaren Pfeiler des Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung, das vom Bundesverfassungsgericht im so genannten Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 aus der Garantie der Menschenwürde in Artikel 1 Absatz 1 GG abgeleitet wurde.

Für Antragsteller ist es nicht immer ganz einfach, die „passende“ Rechtsgrundlage für ihre Informationsbegehren gegen Bundesbehörden zu finden, gibt es doch Regelungen des datenschutzrechtlichen Selbstauskunftsrechtes nicht nur in § 19 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), sondern z. B. auch in § 83 SGB X, in § 13 des Stasi-Unterlagengesetzes (StUG), in § 15 BVerfSchG und in § 42 BZRG. Das Recht eines Beamten auf Einsicht in die eigene Personalakte regelt § 110 Bundesbeamtengesetz (BBG).

Petenten wenden sich oftmals unter Hinweis auf das IFG an die Behörden, auch wenn sie ihr Recht auf datenschutzrechtliche Selbstauskunft ausüben wollen. Dies darf aber kein Grund sein, den Informationszugang zu

verweigern, wenn und soweit jedenfalls die Voraussetzungen einer anderen Zugangsregelung erfüllt sind, auch wenn diese vom Betroffenen nicht ausdrücklich angesprochen wird.

Im geschilderten Fall hatte der Petent offengelassen, nach welcher Vorschrift er Akteneinsicht begehrt. Hier hatte er nicht nur das „Jedermannsrecht“ auf Informationszugang nach § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG, sondern als Betroffener auch Anspruch auf Auskunft nach § 110 BBG, die auch durch Akteneinsicht gewährt werden kann. Die sog. „Betroffenenrechte“ als Ausprägungen des Grundrechtes auf informationelle Selbstbestimmung sind keine spezialgesetzlichen Regelungen i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG, die den Informationszugang des Betroffenen nach dem Informationsfreiheitsgesetz ausschließen.

Dem Petenten habe ich geraten, sein Anliegen erneut bei der Bundesfinanzdirektion vorzutragen und sich dabei auch auf meine Stellungnahme zu berufen. Weiter habe ich ihn darauf hingewiesen, dass ihm grundsätzlich die komplette Einsicht in die bei der Behörde vorliegenden Unterlagen gewährt werden müsse.

Die zuständige Bundesfinanzdirektion hat inzwischen die Akteneinsicht ermöglicht.

2.2.4 Informationszugang an der Nahtstelle von IFG und Archivrecht

Als Spezialgesetz verdrängt das Bundesarchivgesetz das Informationsfreiheitsgesetz (IFG). Archivrechtliche Schutzfristen gelten jedoch nicht für amtliche Informationen, auf die das IFG anwendbar war, bevor sie als Archivgut übernommen wurden.

Ein Antragsteller erbat beim Auswärtigen Amt eine Übersicht über die im dortigen Archiv vorhandenen Dokumente, die vor mehr als 60 Jahre erstellt und die ursprünglich als Verschlusssache eingestuft worden waren. Das Auswärtige Amt lehnte den Antrag mit der Begründung ab, das IFG sei nur auf noch nicht archivierte Aktenbestände anwendbar; in diesem Fall gingen die Regelungen des Bundesarchivgesetzes (BArchG) vor.

Die Ablehnung des Antrags war im Ergebnis nicht zu beanstanden. Im Auswärtigen Amt ist als einziger obersters Bundesbehörde ein gesondertes Archiv zur Aufbewahrung des dort anfallenden Archivguts eingerichtet. Rechtsgrundlage hierfür ist § 10 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst. Für den Umgang mit dem dort vorhandenen Archivgut und für dessen Nutzung gelten die Regelungen des BArchG, das als Spezialregelung dem IFG vorgeht (§ 1 Absatz 3 IFG). Nach § 5 Absatz 4 BArchG gilt jedoch die generelle archivrechtliche Schutzfrist von 30 Jahren für den Zugang zu vorhandenem Archivgut dann nicht, wenn es vor der Übergabe an das Archiv bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat. Der archivrechtliche Zugangsanspruch wird durch diese „Nachwirkung“ des IFG also modifiziert. Diese „Nachwirkung“ war hier indes nicht eingetreten, da die fraglichen Unterlagen bereits vor Inkrafttreten des IFG Archivgut geworden waren.

2.3 Open Government/E-Government

2.3.1 GovData - das neue Datenportal für Deutschland

Im Jahr 2015 befand sich das gemeinsame Datenportal von Bund, Ländern und Kommunen auf dem Weg in den Regelbetrieb.

Am 1. Januar 2015 ging die Verantwortung für das bundesweite Datenportal „GovData“ vom Bund auf die Freie und Hansestadt Hamburg über. Dort nahm die neue Geschäfts- und Koordinierungsstelle ihre Arbeit auf, die künftig zusammen mit dem aktuellen technischen Betreiber Fraunhofer FOKUS das Portal betreuen, weiter-

entwickeln und als zentraler Ansprechpartner für alle Fragen rund um das Portal zur Verfügung stehen soll. Gleichzeitig übernahm die Geschäftsstelle die Überführung in den technischen Regelbetrieb.

Das Datenportal GovData ist ein Ebenen übergreifendes Metadatenportal, über das Verwaltungsdaten von Bund, Ländern und Kommunen einfach auffindbar und für eine Weiterverwendung nutzbar gemacht werden sollen. Enthalten sind neben reinen Datensätzen auch Behördendokumente und Apps. Derzeit haben erst einige wenige Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene Informationen bereitgestellt. Zwar klingt die Zahl der veröffentlichten Informationen mit über 17.000 Einträgen auf den ersten Blick recht hoch, jedoch dürften die Zahlen der tatsächlich bei Behörden vorhandenen und einer Veröffentlichung (rechtlich) offen stehenden Informationen deutlich höher liegen.

Auch wenn das Potential des Portals noch nicht ausgeschöpft ist, begrüße ich doch den wichtigen Schritt, mit der Veröffentlichung von Informationen auf GovData zu mehr Transparenz in der öffentlichen Verwaltung beizutragen. Ich werde die Entwicklung des Portals weiter mit Interesse verfolgen und bei meinen künftigen Tätigkeitsberichten hierauf zurückkommen.

2.3.2 E-Government-Gesetz (EGovG)

Das 2013 in Kraft getretene E-Government-Gesetz spielt in der Verwaltungspraxis derzeit kaum eine Rolle.

Auch wenn das E-Government-Gesetz nicht unmittelbar dem Gebiet des Informationsfreiheitsrechts zuzuordnen ist, enthält es sowohl für die Antragstellung nach dem IFG als auch für die Bearbeitung der Anträge durch die Behörden wichtige Regelungen. So verpflichtet etwa § 2 EGovG diese, einen Zugang für die Übermittlung elektronischer Dokumente zu eröffnen, auch mittels De-Mail. In Verbindung mit den Vorschriften des Verwaltungsverfahrensrechts, wie z. B. § 3a Verwaltungsverfahrensgesetz, ließe sich bei konsequenter Umsetzung eine deutliche Vereinfachung der Kommunikation zwischen Behörde und Antragsteller auf beiden Seiten erreichen. Wie auch die zunehmende Nutzung von Portalen zur Antragstellung nach dem IFG zeigt, ist der Wunsch nach elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten auf Seiten der Antragsteller klar vorhanden.

Bereits seit dem 1. August 2013 ist das E-Government-Gesetz in Kraft. Wie ein Ende 2015 im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrates erstelltes Gutachten feststellt, fristen die Regelungen des Gesetzes in der Praxis allerdings ein Schattendasein (E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg, ÖFIT-Whitepaper auf der Grundlage des Gutachtens „Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung“, abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de).

Insgesamt fällt das derzeitige Angebot der Online-Dienste auf kommunaler Ebene ernüchternd aus. So ist De-Mail als rechtssicheres Kommunikationsmittel mit der Verwaltung nur sehr eingeschränkt verfügbar. Insbesondere auf der Ebene des Bundes fehlt es an entsprechenden Zugangsmöglichkeiten. Lediglich das Bundesministerium des Innern (BMI) hat derzeit (Stand Redaktionsschluss 31.12.2015) einen Zugang per De-Mail eingerichtet. Ein Lichtblick im Umgang mit der De-Mail ist die nun vereinfacht einsetzbare Ende-zu-Ende-Verschlüsselung mittels PGP.

Mit der so genannten E-Government-Initiative Personalausweis und De-Mail möchte das BMI bei Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen die Identifikation, Konzeption und Umsetzung von Verwaltungsdiensten unter Einsatz der Online-Ausweisfunktion und De-Mail fördern. In den Jahren 2012 bis 2014 wurden insgesamt 52 Behörden bei der Umsetzung von 40 eID- und 30 De-Mail-Vorhaben gefördert. Auch wenn die Abschlussdokumentation (E-Government-Initiative Personalausweis und De-Mail, Abschlussdokumentation, abrufbar unter www.personalausweisportal.de) von einer Zielerreichung der Initiative ausgeht, dürfte die genannte Zahl der unterstützen Behörden und der umgesetzten Vorhaben erst einen sehr geringen Teil des durch E-Government ausschöpfbaren Potentials ausmachen.

Ein weiteres Instrument zur Verbreitung von E-Government-Lösungen stellt das Projekt „Modellkommune E-Government“ dar. Hierbei wurden im Rahmen eines Teilnahmewettbewerbs in zwei Runden insgesamt acht Modellkommunen ausgewählt, die untereinander vernetzt wurden und bei der Konzipierung und Umsetzung von E-Government-Anwendungen wie z. B. die Bereitstellung elektronischer Bezahlmöglichkeiten oder elektronischer Nachweise und Formulare finanziell unterstützt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das E-Government-Gesetz zwar die gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine effiziente, bürgerfreundliche und datenschutzkonforme Verwaltung bietet, die Umsetzung jedoch nur schleppend verläuft.

3 Aus meiner Dienststelle

3.1 Statistik

3.1.1 Statistische Auswertung der Eingaben 2014 und 2015

Die Anzahl der Eingaben hat sich im zweiten Jahr des Berichtszeitraumes im Vergleich zu den Vorjahren deutlich erhöht.

Waren es im Jahr 2014 noch 253 Bürgerinnen und Bürger, die mich um Unterstützung bei der Durchsetzung ihres Rechtes auf Informationszugang oder allgemeine Auskünfte zum Informationsfreiheitsrecht gebeten hatten, erreichten mich im Jahr 2015 insgesamt 640 Eingaben. Dies ist ein Zuwachs von 152 v. H.

Die Verletzung des Rechtes auf Informationszugang wurde 2015 in 580 Fällen gerügt. 2014 lag die entsprechende Zahl noch bei 199. Die Zahl der so genannten allgemeinen Anfragen zum Informationsfreiheitsrecht stieg von 54 im Jahr 2014 auf 60 im zweiten Jahr des Berichtszeitraumes.

Die einzelnen Ressorts waren in den beiden Jahren unterschiedlich stark betroffen. Dies belegt das themenbezogen unterschiedlich ausgeprägte Interesse der Bürgerinnen und Bürger, lässt aber keine Rückschlüsse auf die Qualität der Bearbeitung durch diese Behörden zu.

Auffällig im Jahr 2015 war der enorme Anstieg von Eingaben zur Anwendung des IFG beim Deutschen Bundestag, beim Auswärtigen Amt, beim Bundesministerium für Gesundheit und beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Hier zeigte sich ein Schwerpunkt mit zusammen 361 Eingaben, die überwiegend über eine Internetplattform und in sehr vielen Fällen unter Pseudonym gestellt wurden, ohne dass den Behörden oder mir eine aktuelle Postanschrift oder wenigstens eine weitere E-Mail-Adresse mitgeteilt worden wäre.

Von den insgesamt 640, zumeist in der 2. Jahreshälfte eingegangenen Eingaben des Jahres 2015 konnten 327 Vorgänge bis zum 31.12.2015 noch nicht abschließend bearbeitet werden. Bei 302 dieser Vorgänge handelt es sich um Eingaben von zehn pseudonym auftretenden Antragstellern, deren E-Mail-Accounts bei der benutzten Internetplattform im Januar 2016 gelöscht worden sind. Nach Auswertung der Stellungnahmen der Bundesbehörden sehe ich hier durchweg weder verfahrens- oder materiell-rechtliche Verstöße gegen die Vorgaben des IFG.

Auch die Zahl der bei mir eingegangenen Anträge auf Informationszugang zu amtlichen Informationen meines Hauses ist im zweiten Jahr des Berichtszeitraumes sehr deutlich gestiegen.

Während 2014 insgesamt 30 Informationsersuchen an mein Haus gerichtet wurden, erreichten mich 2015 227 Anträge auf Informationszugang. Ein Großteil dieser meist in der 2. Jahreshälfte 2015 gestellten Anträge auf Informationszugang stammte von pseudonym auftretenden Petenten, die sich über eine Internetplattform an mich gewandt hatten und nicht bereit waren, den Bundesbehörden, bei denen sie Anträge auf Informationszugang gestellt hatten, eine Zustelladresse mitzuteilen. Mehrere dieser Petenten hatten den Behörden ausländische Postzustelladressen angegeben. Zustellversuche blieben jedoch erfolglos bzw. ohne Reaktion der Petenten.

Die Mitteilung einer Zustelladresse ist aber erforderlich für die Bearbeitung von IFG-Anträgen, wenn z. B. eine vollständige oder teilweise Ablehnung rechtlich geboten ist oder Kosten für die Bereitstellung der Information zu erheben sind. Auch mir gegenüber haben diese Petenten ihr „Incognito“ nicht gelüftet und auch mir zu fast allen Eingaben und zugehörigen IFG-Anträgen lediglich die E-Mail-Adresse der Internetplattform mitgeteilt. Nachdem diese die Accounts der entsprechenden Petenten bzw. Antragsteller im Januar 2016 gelöscht hatte, war eine abschließende Stellungnahme zu diesen Petenteneingaben und zumeist auch ein förmlicher Abschluss des IFG-Verfahrens zu den bei mir gestellten IFG-Anträgen nicht mehr möglich.

Zu 31 zumeist „unter Klarnamen“ gestellten IFG-Anträgen konnte der Informationszugang im Berichtszeitraum (ganz oder teilweise) gewährt werden. Lediglich sechs Antragsteller erhielten einen ablehnenden Bescheid.

Im 5. Berichtszeitraum musste ich keine förmliche Beanstandung aussprechen. Wie auch die Ergebnisse meiner Beratungs- und Kontrollbesuche zeigt dies, dass das IFG durch die Bundesverwaltung in der Regel korrekt angewendet wird.

Abbildung 1 zu Nr. 3.1.1

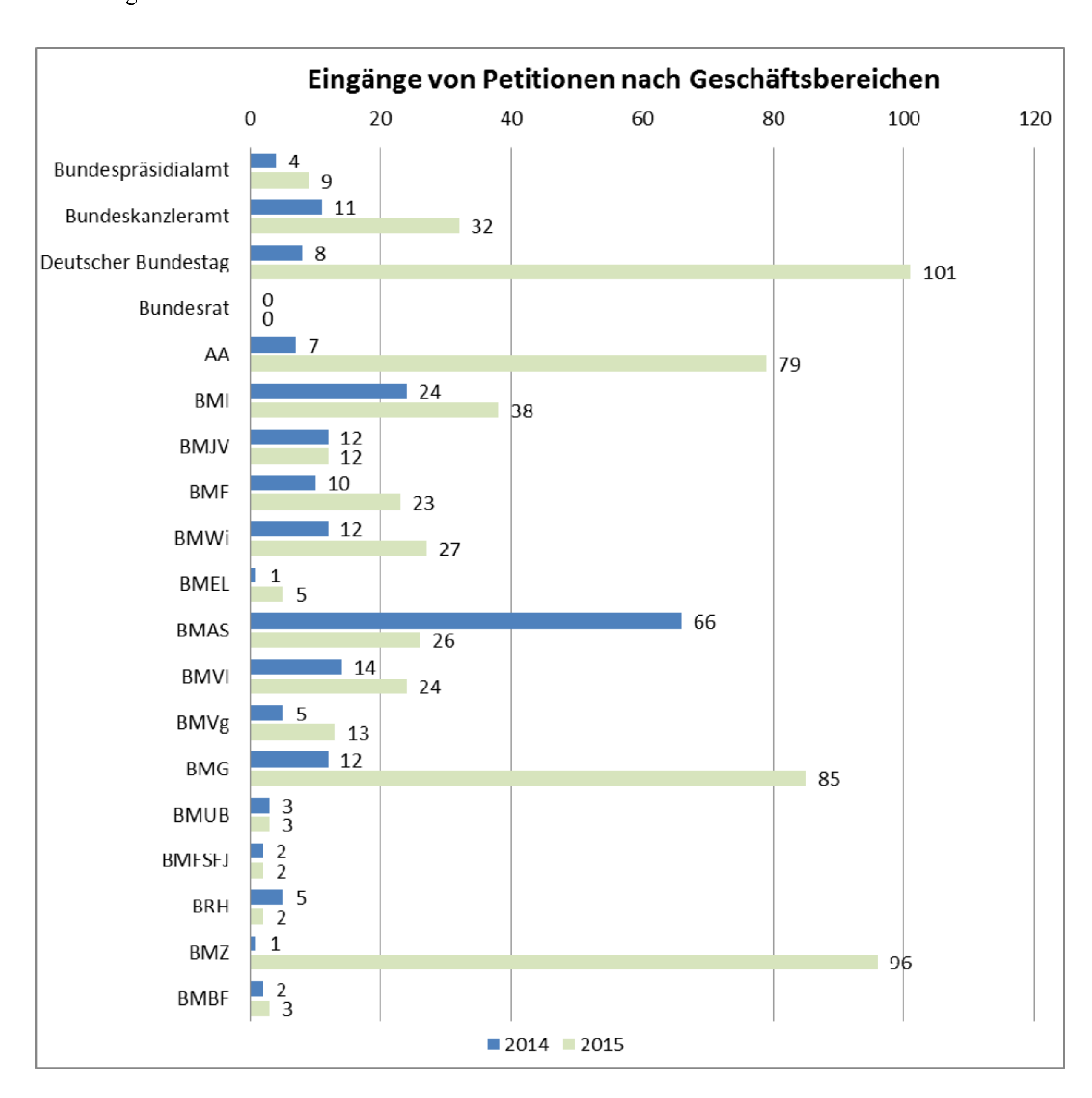


Abbildung 2 zu Nr. 3.1.1

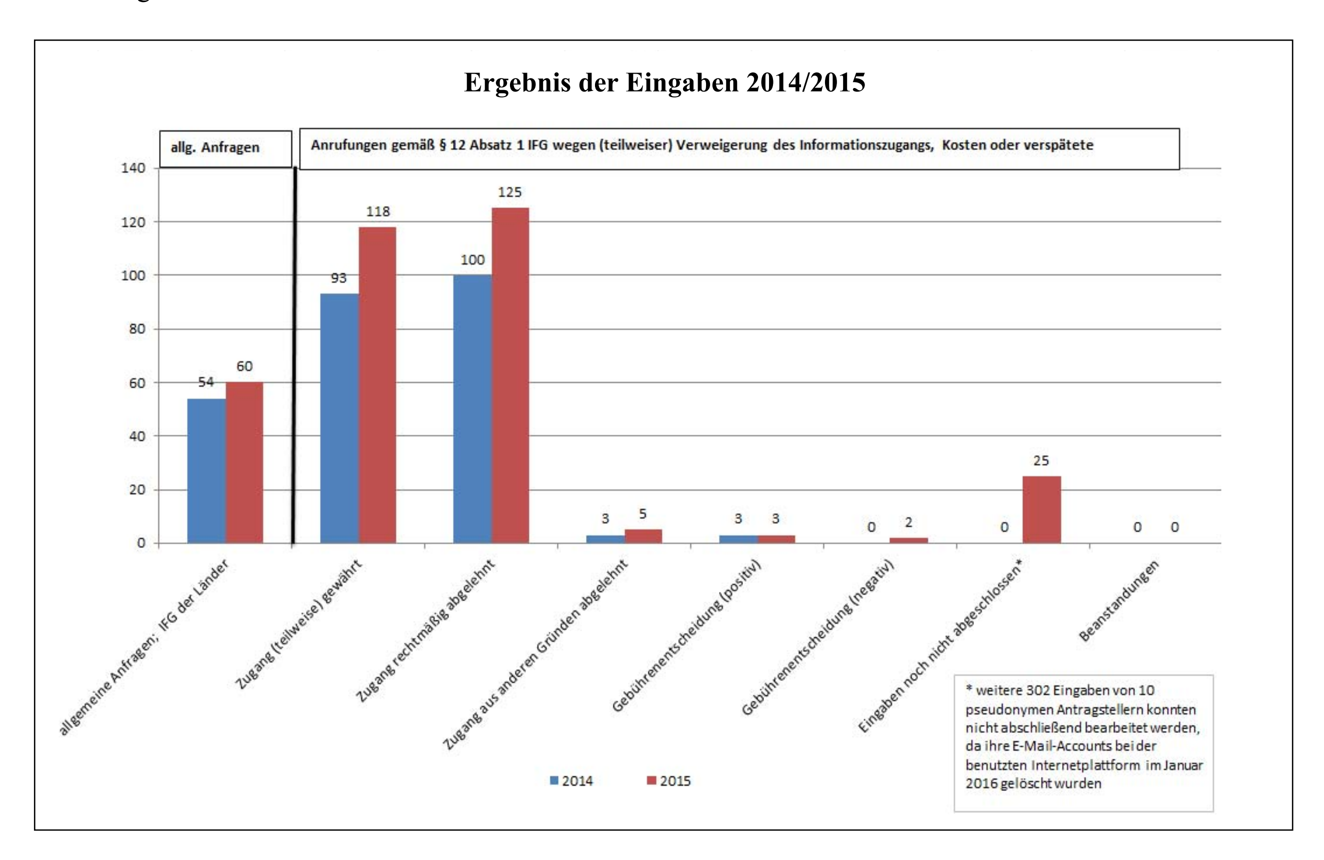
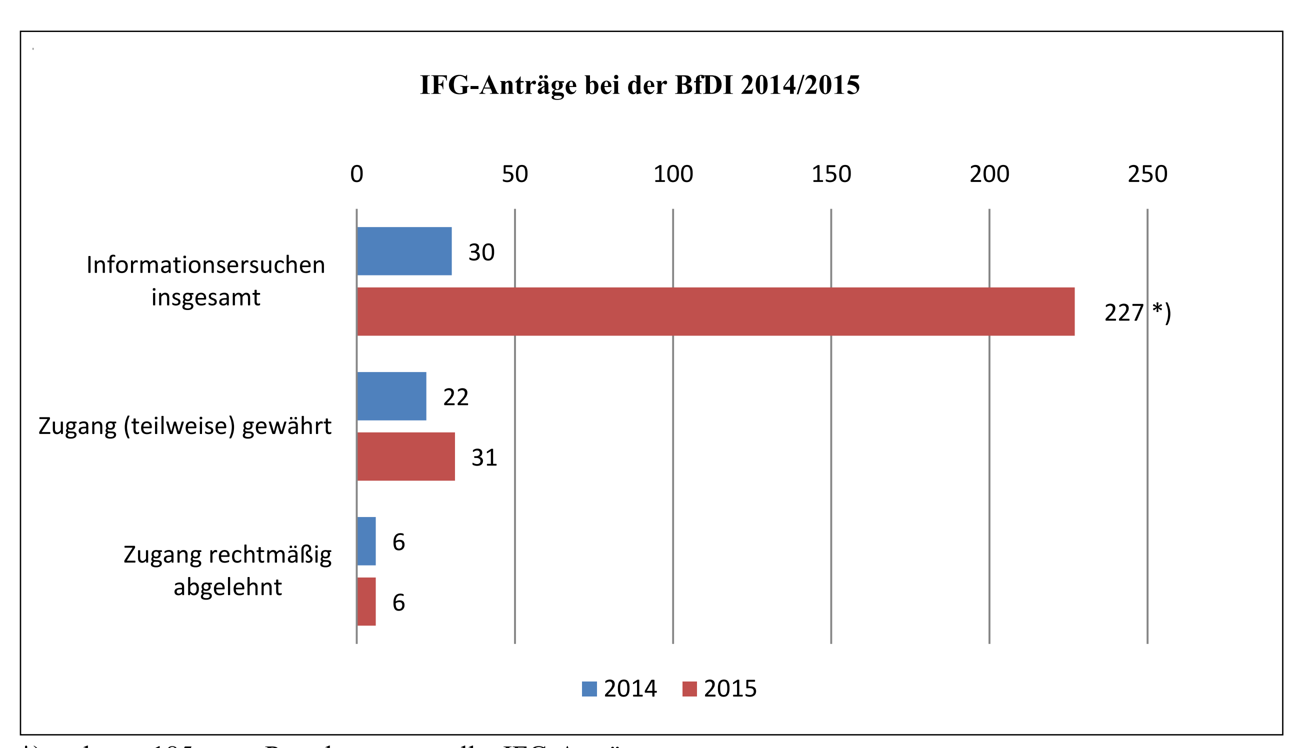


Abbildung 3 zu Nr. 3.1.1



*) davon 185 unter Pseudonym gestellte IFG-Anträge.

3.2 Mehr Licht als Schatten - die Ergebnisse der Kontroll- und Beratungsbesuche im Berichtszeitraum

Meine Beratungs- und Kontrollbesuche hatten keine Beanstandungen zur Folge; Hinweise und Verbesserungsvorschläge wurden regelmäßig geprüft und zumeist zeitnah umgesetzt.

Trotz knapper Personalausstattung meiner für das IFG zuständigen Arbeitseinheit konnten im Berichtszeitraum neun - überwiegend große - Bundesbehörden, darunter sechs Bundesministerien erstmals „vor Ort“ durch zwei- bzw. dreiköpfige Prüfteams beraten und kontrolliert werden. Entsprechende Besuche bei den übrigen Ressorts sind für die nächsten Jahre beabsichtigt. In einem Fall behalte ich mir eine Wiederholungsprüfung vor.

3.2.1 Das IFG ist beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie angekommen

Die Vorgaben des IFG werden durch das BMWi in der Regel wirkungsvoll und mit ansprechender inhaltlicher Qualität umgesetzt.

IFG-Anträge werden dort durch die Fachreferate bearbeitet, die dabei durch das Justiziariat beraten werden. Mit Blick auf die vom Gesetz vorgesehene zügige Erledigung von IFG-Anträgen sah ich mitunter Optimierungsbedarf. Das Gesetz verpflichtet die Behörden des Bundes, den Antragstellern Informationen unverzüglich herauszugeben. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monates erfolgen, sofern eine Beteiligung (privater) Dritter, deren Belange durch den Antrag berührt sind, nicht erforderlich ist (§ 7 Absatz 5 i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG). Deshalb habe ich vorgeschlagen, die zentrale Überwachung der Bearbeitungsfristen zu stärken.

Der Verfahrensablauf im Übrigen und die Gründlichkeit der Bearbeitung von IFG-Anträgen begegnen keinen grundsätzlichen Bedenken. Die Anwendung der Ausnahmetatbestände entspricht in der Regel den Vorgaben des Gesetzes.

Die Anträge auf Informationszugang sollten im Interesse der Bürgerfreundlichkeit auf alle evtl. einschlägigen Rechtsgrundlagen (IFG, UIG, VIG) hin geprüft werden, auch wenn der - oftmals nicht anwaltlich vertretene - Antragsteller selbst nicht alle Anspruchsgrundlagen ausdrücklich anspricht. So hatte z. B. ein MdB wiederholt erfolglos Informationszugang zu einer Studie zum sog. „Tanktourismus“ beantragt. Diese „Untersuchung von Möglichkeiten zur Reduzierung von Tanktourismus“ war 2008 von einem Forschungsinstitut für das Ministerium erstellt worden. Damit sollte geklärt werden, inwieweit über eine Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe der „Tanktourismus“ reduziert und Einnahmeausfälle über Einnahmen aus Autobahnvignetten für PKW kompensiert werden könnten. Die Studie sei damals vom Minister nicht zur Veröffentlichung freigegeben worden. Der Abgeordnete hatte seine früheren Anträge nur auf das IFG und erst den aktuellen Antrag erstmals auf das - auch nach meiner Auffassung - „einschlägige“ UIG gestützt.

Die früheren Ablehnungen waren - vor der Entscheidung des BVerwG zur Regierungstätigkeit vom 3. November 2011 - auf den Schutz der politischen Willensbildung bei der Regierungstätigkeit gestützt worden. Das Fachreferat votierte dafür, den erneuten Antrag mit Blick auf die Bestandskraft der früheren Entscheidungen abzulehnen, konzedierte allerdings, dass nach dem UIG vermutlich ein Anspruch auf Informationszugang bestehe, da das UIG eine entsprechende Ausnahme für „Regierungshandeln“ nicht enthalte.

Erfreulicherweise konnte dem Antragsteller schließlich doch noch die Kurzfassung des Schlussberichts zugeleitet werden. In einer überarbeiteten Hausverfügung sollte auch die Verpflichtung festgeschrieben werden, alle in Frage kommenden Anspruchsgrundlagen und nicht nur der vom Antragsteller benannten zu prüfen.

Nach dem Gesetz sind die Behörden verpflichtet, Ablehnungen plausibel zu begründen (VG Berlin, Urteil vom 07.06.2012, Az. 2 K 185/11, Rdn. 28 - juris). Auch wenn die in Anspruch genommenen Ausschlusstatbestände

in den geprüften Fällen regelmäßig tragfähig erschienen, sollten sie stets nachvollziehbar, also mitunter deutlicher und ausführlicher als bislang, dargestellt werden.

Auch bei diesem Kontrollbesuch war in Einzelfällen wieder fraglich, ob das Vorliegen von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen hinreichend gründlich geprüft oder lediglich die - mitunter schlagwortartige - Argumentation der Drittbeteiligten übernommen worden war. Die inhaltliche Prüfung und Erörterung von Versagungsgründen darf nicht auf Dritte abgewälzt werden, sondern muss von der zuständigen Stelle, gegen die sich der Auskunftsanspruch richtet, selbst vorgenommen werden. Insoweit ist – in der Frühphase nach Inkrafttreten des IFG - nicht immer alles „rund gelaufen", wie der folgende Beispielsfall zeigt:

Ein Antragsteller begehrte 2008 Informationszugang zu einem „Explorationsantrag" eines deutschen Großunternehmens für ein Wolfram-Explorationsprojekt in Afrika. Das BMWi empfahl dem Antragsteller, sich zur Beschleunigung des Verfahrens direkt mit diesem und weiteren Unternehmen in Verbindung zu setzen, deren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse „betroffen sein könnten". Es ist jedoch Aufgabe der Behörden, nach dem Gesetz zu prüfen, ob Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (hier nach mehr als 10 Jahren) tatsächlich noch vorliegen können (dazu: VG Berlin, Urteil vom 19.06.2014, Az. VG 2 K 221.13, Rdn. 51 - juris).

Das BMWi hat anlässlich des Beratungs- und Kontrollbesuchs die erhebliche Belastung durch ein Großverfahren mit 130 IFG-Anträgen, mehr als 100 Dienst- und Fachaufsichtsbeschwerden und Eingaben an die Hausleitung und rund 20 verwaltungsgerichtlichen Klagen sehr plastisch geschildert. Nach Berechnung des Fachreferates habe dies allein im Bereich dieses Referates „interne/externe Kosten von rd. 500.000 Euro verursacht". Der Fall zeigt eindrucksvoll, dass in derartigen Ausnahmefällen die Kapazitäten einzelner Arbeitseinheiten auch großer Ressorts langfristig gebunden werden können. Nach meiner bisherigen Erfahrung sind solche Fälle aber die absolute Ausnahme und können nicht pauschal als Argument gegen die Informationsfreiheit herangezogen werden.

3.2.2 Deutlicher Optimierungsbedarf beim Verteidigungsministerium

Meine Kontrolle beim BMVg ergab deutliche Defizite bei der zuverlässigen, schnellen und effektiven Bearbeitung von IFG-Anträgen.

Im Berichtszeitraum 2014/15 habe ich erstmals die Bearbeitung von IFG-Anträgen durch das BMVg kontrolliert.

Gegenstand des Beratungs- und Kontrollbesuches waren IFG-Verfahren aus den Jahren 2008 bis 2014. Von den rd. 270 IFG-Vorgängen aus diesem Zeitraum konnten ca. 100 Vorgänge von mir im BMVg nicht mehr eingesehen werden, vermutlich weil sie - oftmals nur elektronisch geführt - bei der Ausgliederung einzelner Bereiche aus dem BMVg gelöscht worden sind.

Die Aufbewahrungspraxis abgeschlossener IFG-Vorgänge entspricht dabei nicht der Darstellung, die ein Antragsteller erhielt, der um Auskunft zur „Aufbewahrungsfrist für Anfragen nach dem IFG und den dazugehörigen Akten/Unterlagen (egal, ob elektronisch oder in Papierform) im Bundesministerium der Verteidigung" gebeten hatte. Mit Bescheid vom 6. Dezember 2013 wurde diesem (insoweit zutreffend) erläutert, das IFG gebe selbst keine Aufbewahrungsfristen für bestandskräftig abgeschlossene Vorgänge vor; es bleibe deshalb bei den allgemeinen Regelungen der Registraturrichtlinie, die eine Aufbewahrung nach Abschluss der Bearbeitung von regelmäßig nicht mehr als 30 Jahren vorsehe. Die „geringste Spanne" umfasse 10 Jahre.

Zur Frage nach der Vernichtung bzw. der Abgabe an das Bundesarchiv erhielt der Antragsteller folgende Erläuterung:

„Diese Unterlagen werden, soweit sie nicht mehr ständig benötigt werden, für die unmittelbare oder spätere Abgabe an das Bundesarchiv - Abteilung Militärarchiv - ausgesondert. Eine Vernichtung erfolgt nicht durch das BMVg. Im Bundesarchiv wird dann eine Bewertung zur Archivierung oder Vernichtung getroffen."

Gerade dieser vergleichsweise „junge", vom BMVg selbst beschiedene IFG-Antrag war in der zu Beginn des Beratungs- und Kontrollbesuches zur Verfügung gestellten Übersicht der IFG-Vorgänge des Jahres 2013 nicht enthalten und wurde erst bei einer ergänzenden stichprobenartigen Durchsicht der von einer Internetplattform aufgelisteten Fälle gefunden und aufgegriffen.

Die Bewertung der IFG-Bearbeitung im BMVg steht somit wegen der Abgabe zahlreicher Einzelfälle an ausgelagerte Stellen und der unvollständigen Erfassung der vom BMVg bearbeiteten Fälle unter dem Vorbehalt der eingeschränkten Erkenntnisgrundlage, die ein zuverlässiges, belastbares Bild der IFG-Praxis des BMVg leider nicht ermöglichte.

Zum Verfahren ergaben sich danach folgende Feststellungen: Die erste Sichtung und die Abgrenzung von IFG-Anträgen und Bürgeranfragen erfolgt durch das Referat „Internet, Öffentlichkeitsarbeit". IFG-Anträge werden federführend und eigenverantwortlich von den Fachreferaten des BMVg bearbeitet. Werden negative Kompetenzkonflikte offensichtlich, soll das Organisationsreferat über die Federführung entscheiden.

Das Justiziariat begleitet die Bearbeitung der IFG-Anträge, berät die federführenden Fachreferate sofern gewünscht bei der Vorbereitung der Erstbescheide und bearbeitet Widersprüche und Klagen. Eine Liste laufender Verfahren „unterhalb" der Schwelle der Widerspruchs- und Klageverfahren wurde bisher offensichtlich jedoch weder vom Organisationsreferat noch vom Justiziariat geführt. Die Jahrgangslisten wurden erst anlässlich der Prüfungsvorbereitung erstellt.

Die Aktenführung der Fachreferate erfolgt fast nur elektronisch. Soweit ersichtlich, werden die IFG-Vorgänge nur in der elektronischen Referats- oder Bearbeiterablage geführt. Vollständige Aktenzeichen wurden von den Fachreferaten bisher zumeist nicht verwendet, sondern oftmals lediglich das „Referatskürzel".

Eine effektive Verfahrenssteuerung sollte im Interesse der vom Gesetz gebotenen, zügigen Bearbeitung sichergestellt werden. Die fehlende zentrale Steuerung und Fristüberwachung und die Einschaltung des Organisationsreferates (erst) im Falle offensichtlicher, längere Zeit ungelöster negativer Kompetenzkonflikte führen zu vermeidbaren Zeitverlusten, wie der folgende, hier exemplarisch geschilderte Fall zeigt:

Am 1. März 2014 beantragte ein Petent per E-Mail die Übersendung von Informationen zu einem militärischen Trainingszentrum. Trotz mehrfacher Nachfragen per E-Mail (u. a. vom 3. Mai 2014, 30. Juni 2014, 7. Juli 2014, 19. Juli 2014, 25. Juli 2014, 12. September 2014 und 4. Oktober 2014) erfolgte keine Bearbeitung. Am 16. November 2014 wandte sich der Petent an mich, da er sein Recht auf Informationszugang als verletzt ansah. Meine Mitarbeiter haben das BMVg um kurzfristige Mitteilung des Sachstandes gebeten und den Vorgang im Rahmen des Beratungs- und Kontrollbesuchs eingesehen. Wie sich dabei herausstellte, hatte kein Referat die Federführung für die Bearbeitung des Antrages übernommen und es war auch keine Zuweisung durch das Organisationsreferat erfolgt. Der Vorgang war „schlicht versickert". Das Justiziariat hat sich schließlich der Sache angenommen und am 4. Dezember 2014 mitgeteilt, der Petent solle in der 50. KW 2014 einen Bescheid erhalten.

Soweit auf der oben beschriebenen, beschränkten Erkenntnisgrundlage ersichtlich, erschien in den von mir durchgesehenen Fällen die Begründung für die Beschränkung bzw. den Ausschluss des Informationszuganges

regelmäßig tragfähig, wobei in einzelnen Fällen deutlichere und ausführlichere Ausführungen wünschenswert gewesen wären.

In seiner Stellungnahme zum Prüfbericht hat das BMVg im Juni 2015 mitgeteilt, meine Anregungen zur Verfahrensoptimierung seien zum Anlass genommen worden, Optionen für die Einrichtung einer zentralen Koordination für IFG-Anfragen und deren Archivierung im Hause prüfen zu lassen. Auf Nachfrage wurde mir im Dezember 2015 mitgeteilt, die zentrale Koordination durch das Justiziariat des BMVg solle mit Einrichtung und Besetzung eines neuen, zunächst bis Ende 2017 befristeten Dienstpostens im Januar 2016 sichergestellt werden.

Eine Nachkontrolle der IFG-Bearbeitung durch das BMVg im Laufe der nächsten Jahre behalte ich mir vor.

3.2.3 Positive Umsetzung des IFG auch beim Deutschen Patent- und Markenamt

Das IFG beschäftigt das DPMA vor allem dann, wenn Informationen zur Aufsicht über Verwertungsgesellschaften wie z. B. die GEMA begehrt werden.

Im Oktober 2014 habe ich erstmals auch beim Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA) einen Beratungs- und Kontrollbesuch durchgeführt und damit einer Bitte des Amtes um Beratung entsprochen. Beratungsbedarf hatte das DPMA insbesondere mit Blick auf die vergleichsweise häufigen Anträge zu Verwertungsgesellschaften, zur Form der Antragstellung, zum Drittbeteiligungsverfahren, zu spezialgesetzlichen Zugangsregelungen und zur Gebührenermäßigung.

Das DPMA ist die Zentralbehörde auf dem Gebiet des Gewerblichen Rechtsschutzes in Deutschland. Sein gesetzlicher Auftrag ist es, gewerbliche Schutzrechte zu erteilen und zu verwalten sowie über bestehende gewerbliche Schutzrechte für Deutschland zu informieren. Organisatorisch ist das Amt dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz nachgeordnet.

Zumeist begehren die Antragsteller amtliche Informationen aus der Aufsichtstätigkeit über die Verwertungsgesellschaften nach §§ 18 f. Urheberrechtswahrnehmungsgesetz (UrhWG). Das DPMA erhält hier u. a. Einblicke in Markt- und Verhandlungsstrategien dieser Gesellschaften wie z. B. der GEMA (Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte, rechtsfähiger Verein kraft Verleihung), der GÜFA (Gesellschaft zur Übernahme und Wahrnehmung von Filmaufführungsrechten mbH) oder der VG WORT (Verwertungsgesellschaft WORT, rechtsfähiger Verein kraft Verleihung), aber auch Kostendaten wie z. B. Rabattinformationen der Nutzer, die Film- oder Musikverwertungsrechte erwerben wollen.

Soweit der Informationszugang abgelehnt worden ist, wurde dies meist mit dem Schutz von Geschäftsgeheimnissen Dritter (hier zumeist: der Verwertungsgesellschaften) begründet (§ 6 Satz 2 IFG). Die hier erforderliche Drittbeteiligung erfordert die Durchsicht und Bewertung häufig umfangreicher Unterlagen auf evtl. betroffene Interessen Dritter, ausführliche Erörterung eventueller Geschäftsgeheimnisse mit diesen Dritten und oftmals die Durchführung zahlreicher (Teil-)Schwärzungen amtlicher Unterlagen, soweit schutzwürdige Geschäftsgeheimnisse vom Informationszugang auszunehmen sind.

Während des Besuches wurde die sehr zeitaufwändige Bearbeitung anhand eines exemplarischen Falles geprüft, in dem ein weltweit tätiges Medienunternehmen Zugang unter anderem zu zahlreichen internen Vermerken und Verfügungen des DPMA begehrte, die während eines Aufsichtsverfahrens zur Gestaltung von sog. Online-Tarifen entstanden waren. Mehr als 560 Blatt aus den fallbezogenen Unterlagen mussten auf eine evtl. Relevanz für Dritte durchgesehen und - soweit sensible, geschützte geschäftliche Informationen oder auch schutzwürdige personenbezogene Daten Dritter betroffen waren - geschwärzt werden. Mit der (Teil-)Schwärzung war die Antragstellerin einverstanden. Die einerseits überwiegend zum Schutz der Geschäftsgeheimnisse knapp, andererseits für die Antragstellerin und die Drittbetroffenen aber auch hinreichend „prüfungstauglich substantiiert" zu formulierenden Erläuterungen zu den Schwärzungen wurden sowohl der Antragstellerin als auch den

Drittbeteiligten als Anlagen zum Bescheid über die Teilgewährung des Informationszuganges zugeleitet. Die tabellarische, für die Antragstellerin bestimmte 15-seitige Fassung umfasst 78 Textelemente, zu denen jeweils der Ausschlusstatbestand benannt und auf die einzelne Information bezogen begründet werden musste, ohne das jeweils betroffene Geschäftsgeheimnis oder die schutzwürdige personenbezogene Information konkret erkennbar werden zu lassen.

Im Ergebnis wurden bei meinem Beratungs- und Kontrollbesuch keine beanstandungswürdigen Verstöße gegen das IFG festgestellt. Die Gebührenbemessung war nicht zu beanstanden; das Verbot abschreckender Gebührenfestsetzung (§ 10 Absatz 2 IFG) wurde berücksichtigt. Bei der Durchsicht der Vorgänge ergab sich lediglich punktueller Optimierungsbedarf.

Meine Empfehlungen hat das DPMA übernommen und zwischenzeitlich umgesetzt. Um die Prozesse bei der Handhabung von Anträgen zum IFG zu verbessern und die Bearbeitungszeiten zu verkürzen, hat das DPMA zudem einen sehr sorgfältig formulierten, instruktiven „Leitfaden zum IFG“ erstellt und hausintern für die Mitarbeiter des DPMA im Intranet eingestellt.

3.2.4 Nofretete und das IFG

Erstmals überprüft wurde die Anwendung des IFG bei der Beauftragten für Kultur und Medien.

Gegenstand dieses Beratungs- und Kontrollbesuches waren die IFG-Verfahren der Jahre 2006 bis Ende 2014. Bei dieser anlassunabhängigen Querschnittskontrolle werden schwerpunktmäßig die Organisation der Antragsbearbeitung und die Anwendung von Ausschlusstatbeständen untersucht.

Meine Mitarbeiter konnten sich davon überzeugen, dass sich die Bearbeitungsqualität der Anträge im Laufe der Jahre, insbesondere durch Umstellung auf eine zentrale Bearbeitung, stetig verbessert hat. Die Vorgaben des IFG werden bei der BKM wirkungsvoll und mit hoher fachlicher Qualität umgesetzt.

Optimierungsbedarf sah ich bei den Informationen zum IFG. Nähere Angaben zum IFG-Koordinierungsreferat ließen sich nicht über die Suchmaske auf der Homepage finden, sondern erschlossen sich nur über den Organisationsplan. Ich habe daher angeregt, im Kontaktformular der BKM auch auf das IFG und das für die Bearbeitung der Anträge zuständige Referat hinzuweisen, um den Zugang für die Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern.

Substantielle Verstöße gegen die materiellen Vorgaben des IFG waren die seltene Ausnahme.

Die kulturellen, historischen und mitunter auch politischen Bezüge und Hintergründe der IFG-Anträge waren mitunter äußerst interessant: Ein Antragsteller begehrte Zugang zu einem Schreiben des damaligen Chefs der ägyptischen Altertumsverwaltung an den Präsidenten der Stiftung Preußischer Kulturbesitz und zu dessen Antwortschreiben. Gegenstand des Schriftwechsels war die Forderung der ägyptischen Seite auf Rückgabe der Büste der Nofretete. Der Antrag wurde mit der Begründung abgelehnt, ein Bekanntwerden der beiden Schreiben könne nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen haben, da Verstimmungen auf ägyptischer Seite zu befürchten seien. Bei der Prognose der Nachteilswirkung nach § 3 Nummer 1 lit. a IFG durch die Herausgabe einer Information haben die Behörden des Bundes einen weiten Ermessensspielraum. Das Bundesverwaltungsgericht hat hier der gerichtlichen Überprüfbarkeit eines Ablehnungsbescheids enge Grenzen gesetzt (Urteil vom 29.10.2009, Az. 7 C 22/08, Rdn. 13 ff. (15) - juris, siehe dazu auch 2. TB Nr. 2.1.9).

Die BKM hatte hier das Auswärtige Amt beteiligt, um die voraussichtliche Reaktion der ägyptischen Seite in Erfahrung zu bringen und eine Beeinträchtigung der diplomatischen Beziehungen frühzeitig zu erkennen. Nofretete war auch bei einem weiteren Antrag, der ein Gutachten zur Klärung der Reisefähigkeit der berühmten

alten Dame zum Gegenstand hatte, ein Fall für das IFG. Diese Unterlagen waren von einem Forschungslabor in Zusammenarbeit mit externen Sachverständigen erstellt worden. Dem BKM lag nach eigenen Angaben allerdings nur ein Zwischenbericht der Stiftung Preußischer Kulturbesitz über den Stand der „Reisetauglichkeitsuntersuchung“ des Kunstwerks vor. Der Zugang zu diesem Dokument wurde dem Antragsteller unter Hinweis auf § 6 Satz 1 IFG versagt.

Nach dieser Vorschrift besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, „soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht“. Die BKM nahm hier für diese Dokumente urheberrechtlichen Schutz an, da neue wissenschaftliche Messverfahren verwendet worden seien. Nach meiner Auffassung wäre es hier allerdings naheliegend gewesen, zumindest die zusammengefassten Ergebnisse der wissenschaftlichen Untersuchungen zur Transportfähigkeit der Büste herauszugeben, ohne dabei nach dem Urheberrecht schutzwürdige Methoden offenzulegen.

3.2.5 Keine Therapie erforderlich - Das Bundesministerium für Gesundheit und das IFG

Auch beim Bundesministerium für Gesundheit (BMG) war es der erste Kontrollbesuch.

Die Beratung und Kontrolle bezog sich auf IFG-Verfahren von Anfang 2009 bis Anfang 2015. Schwerpunkte der Prüfung waren neben der Organisation der Verfahrensabläufe die zeitnahe Bearbeitung der IFG-Anträge, die Erhebung von Gebühren und Auslagen sowie die Anwendung von Ausschlusstatbeständen.

Als wesentliches Ergebnis des Besuchs ist festzuhalten, dass die Vorgaben des IFG auch durch das BMG wirkungsvoll und mit hoher fachlicher Qualität umgesetzt werden.

Der Internetauftritt des Bundesministeriums für Gesundheit entspricht den Vorgaben des IFG, könnte aber noch spürbar verbessert werden. Optimierungsbedarf sehe ich bei den Informationen zum IFG selbst. Angaben zum für das IFG zuständigen Referat lassen sich über die Suchmaske auf der Homepage nicht finden. Sie erschließen sich auch nicht über den Organisationsplan. Ich habe deswegen angeregt, im Kontaktformular des BMG auch auf das IFG und das für die Bearbeitung der Anträge zuständige Referat hinzuweisen, um den Zugang für die Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern.

Nach § 7 Absatz 5 Satz 1 IFG sind Informationen unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll spätestens innerhalb eines Monats erfolgen (Satz 2). Diese Vorgabe wird in der Mehrzahl der Fälle eingehalten. Einige Male wurde die Beschleunigungsmaxime des § 7 Absatz 5 IFG jedoch nicht hinreichend beachtet:

Ein Mitarbeiter des „Hanf-Museums Berlin“ fragte am 10. September 2014 über ein Internetportal nach einer (vermuteten) Zusammenarbeit der Drogenbeauftragten der Bundesregierung mit der Kampagne „Fuck Drugs“ der Zeitschrift „Bravo“. Der Bescheid erging erst am 23. Januar 2015; die Anfrage war im Haus „irrtümlich untergegangen“.

In einem anderen Fall wurde ein am 10. April 2011 gestellter Auskunftsantrag erst nach der Erhebung einer Untätigkeitsklage beim VG Köln beschieden. Der Zugang zu Informationen über das Arzneimittel „Thiopental“ erfolgte erst mit Bescheid vom 21. Oktober 2011, also länger als ein halbes Jahr nach Antragseingang.

Die in Anspruch genommenen Ausschlusstatbestände wurden durchweg sorgfältig dargelegt und im Ergebnis überzeugend begründet.

Die Gebühren für die Bearbeitung eines IFG-Antrags sind nach § 10 Absatz 2 IFG so festzusetzen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Bei der Prüfung konnten sich meine Mitarbeiter davon überzeugen, dass das BMG diese Vorgabe des IFG in vorbildlicher Weise umgesetzt. In keinem

der geprüften Fälle wurde die Maximalgebühr von 500 Euro berechnet. Auch bei aufwändigen und personalintensiven Verfahren handhabte das BMG die Berechnung der Gebühr überaus maßvoll. In keinem Fall konnte ein Versuch festgestellt werden, durch Hinweise auf die Gebühren Antragsteller davon abzubringen, einen IFG-Antrag zu stellen oder aufrecht zu erhalten.

3.2.6 Das IFG ist auch bei der Rentenversicherung angekommen

Erstmals auch ein Beratungs- und Kontrollbesuch bei der Deutschen Rentenversicherung Bund.

Als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts unterliegt auch die DRV Bund dem Informationsfreiheitsgesetz. Gegenstand meines ersten Beratungs- und Kontrollbesuches im Sommer 2015 waren die 90 IFG-Verfahren der DRV Bund aus dem Zeitraum von Anfang 2011 bis Mitte April 2015. Bei umfangreichen Anfragen sind bei der DRV Bund oftmals verschiedene Fachbereiche einzubeziehen. Im Ergebnis kann es dadurch zu einer längeren Bearbeitungszeit kommen. Bei der Kontrolle ist mir positiv aufgefallen, dass das Antwort-/Zeit-Verhalten der beteiligten Arbeitseinheiten überwacht worden ist und Stellungnahmen immer zeitnah eingefordert wurden.

In Einzelfällen kam es allerdings auch zu Fristüberschreitungen:

Ein Journalist bat Anfang 2014 unter Berufung auf das IFG um Auskünfte aus dem Bereich der medizinischen Rehabilitation. Die letzten der mit Schreiben vom 31. Januar gestellten Fragen wurden jedoch erst am 31. Juli 2014 beantwortet.

Ein anderer Antragsteller hatte am 21. März 2011 um Übermittlung der Büroanschrift eines Gutachters gebeten. Der Gutachter wurde im Rahmen des erforderlichen Drittbeteiligungsverfahrens erst am 15. September 2011 angeschrieben, der Informationszugang erst am 20. November 2011 gewährt.

Die Ablehnungen sind in der Regel sorgfältig und im Ergebnis überzeugend begründet worden. Lediglich zu folgenden Fällen habe ich die DRV Bund um Stellungnahme gebeten:

Ein Rentenberater beantragte während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens Informationszugang zu den „Auslegungsfragen“ zum Gesetz über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie die Erstellung der entsprechenden „Prüfhilfen“. Dabei handelt es sich um interne Erläuterungen der DRV. Der Antrag auf Informationszugang wurde mit der Begründung abgelehnt, die „Auslegungsfragen“ stellten eine „Abbildung des Meinungsbildungsprozesses“ dar, der mehrfachen Änderungen unterliege. Diese Begründung vermag nicht zu überzeugen.

Nach § 4 Absatz 1 Satz 1 IFG soll der Informationszugang „für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung“ nur dann abgelehnt werden, „soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Information der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde“. Diese Besorgnis der Erfolgsvereitelung wird aber im Ablehnungsbescheid nicht erläutert und ist wohl auch unbegründet. Der Hinweis, nach Abschluss des behördlichen Beratungsprozesses stünden die Erläuterungen zu den Auslegungsfragen über die Internetangebote der Rentenversicherungsträger der Öffentlichkeit zur Verfügung, reicht nicht aus. Es fehlt zudem der nach § 4 Absatz 2 IFG vorgesehene Hinweis an den Antragsteller, dass das Verfahren (zwischenzeitlich) abgeschlossen werden konnte.

Die Gebühren für die Bearbeitung von IFG-Anträgen sind nach § 10 Absatz 2 IFG so festzusetzen, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann.

Wie sich meine Mitarbeiter bei der Prüfung davon überzeugen konnten, setzt die DRV Bund diese Vorgabe des IFG in vorbildlicher Weise um.

3.2.7 Auch die Kontrolle beim Bundeskanzleramt ergab ein positives Bild

Grundlegender Optimierungsbedarf hat sich weder mit Blick auf Organisationsabläufe, noch hinsichtlich der Beachtung materiell-rechtlicher Vorgaben des IFG ergeben.

Als wesentliches Ergebnis des ersten Beratungs- und Kontrollbesuches beim Bundeskanzleramt (BK) konnten meine Mitarbeiter festhalten, dass die Vorgaben des IFG im Prüfzeitraum (2012 - Frühjahr 2015) effektiv umgesetzt wurden. Die Kontrolle ergab eine in der Regel IFG-konforme, fristgerechte, gründliche und bürgerfreundliche Bearbeitung der Anträge.

Mein Prüfteam hat 283 der insgesamt 324 einzeln erfassten IFG-Vorgänge des Prüfungszeitraumes durchgesehen und - soweit erforderlich - mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Kanzleramt erörtert. Einsichtnahme in ein Massenverfahren mit insgesamt 742 weiteren IFG-Anträgen erfolgte anhand einiger exemplarisch ausgewerteter Fälle.

Das Bundeskanzleramt verfügt über keine interne Dienstanweisung zur Bearbeitung von IFG-Anträgen. Gleichwohl läuft diese zweckmäßig und effektiv ab: Bei - durchaus häufigen - umfangreichen und komplexen Anträgen mit notwendiger Beteiligung weiterer Stellen werden die Verfahren in der Regel durch sukzessiven Erlass von Teilbescheiden „abgeschichtet". Der Antragsteller erhält mit diesen Teilbescheiden die jeweils bereits recherchierten, nach Prüfung der Ausnahmetatbestände zugänglichen amtlichen Informationen. Die Kostenentscheidung für das gesamte Verfahren wird erst mit dem abschließenden Bescheid getroffen.

Die Monatsfrist und gleichzeitig Beschleunigungsmaxime des § 7 Absatz 5 IFG wurde meist eingehalten. Überschreitungen dieser Frist in Einzelfällen waren zumeist Folge von umfangreichen Anträgen mit komplexen Fragestellungen, die eine aufwändige Recherche unter Beteiligung zahlreicher Organisationseinheiten notwendig machten.

Beispielhaft für eine nachvollziehbare Fristüberschreitung sei hier ein Antrag genannt, mit dem Übersendung der Kopien von allen vorliegenden Akten mit Bezug zu „Hartz IV" aus dem Jahr 2004 begehrt wurde. Die Bearbeitung dieses Antrages erforderte ca. 40 Stunden Arbeitszeit. Der Antragsteller erhielt Zugang zu insgesamt 1.535 kopierten Dokumenten, die ihm in drei Teillieferungen über einen Zeitraum von ca. neun Monaten übersandt wurden.

Die Abgrenzung der Rechtsgrundlagen war in einzelnen Fällen schwierig. Mitunter stützten sich Informationswünsche sowohl auf das IFG als auch auf den presserechtlichen Auskunftsanspruch. Manchmal wurde zunächst die eine, später die jeweils andere Rechtsgrundlage in Anspruch genommen. Gleichwohl erfolgte auch in diesen Fällen durch Rücksprache mit den Antragstellern durchweg eine zügige und effektive Erledigung.

In Einzelfällen bezogen sich auch Informationsansprüche auf das Umweltinformationsgesetz. Bei „gemischten" und komplexen Sachverhalten und umfangreichen Anträgen kann die Zuordnung einzelner amtlicher Informationen zum (vorrangigen, da speziellen) UIG bzw. zum IFG wegen der sehr breit angelegten Legaldefinition der „Umweltinformationen" in § 2 Absatz 3 UIG Probleme bereiten. Eine explizite gesetzliche Erweiterung meiner Ombuds-, Kontroll- und Beratungsfunktion auch auf den Bereich des UIG halte ich, wie bereits mein Vorgänger im Amt, für sinnvoll und geboten, da dies sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Behörden des Bundes hilfreich wäre.

Bei umfangreichen Anträgen erhalten die Antragsteller eine tabellarische Auflistung der antragsrelevanten Dokumente. Das BK legte jeweils hinreichend ausführlich, schlüssig und plausibel dar, warum einzelne Informationen weiterhin schutzbedürftig sind, ohne diese dabei preiszugeben. Als Beispiel sei ein Fall genannt, in dem der Antragsteller Kopien von allen Akten mit Bezug zu Erich Honecker begehrte. Er erhielt nach der Recherche eine Auflistung der insgesamt 168 (meist mehrseitigen) Dokumente, versehen mit Hinweisen auf Zugang oder

Verwehrung, im Falle der Verwehrung mit Rechtsgrundlage in jedem Einzelfall. Diese Form der detaillierten Dokumentierung ist beispielgebend für die Bearbeitung von IFG-Anträgen.

§ 10 Absatz 2 IFG verpflichtet die Behörden des Bundes, „Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.“ Die Informationsfreiheitsgebührenverordnung (IFGGebV) konkretisiert diese Vorgabe des § 10 Absatz 2 IFG, indem sie z. B. Kostenfreiheit für mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften vorsieht und eine Gebührenkappung für den 500 Euro übersteigenden Personalaufwand für die Vorbereitung und Herausgabe von Kopien und die Vorbereitung und Durchführung der Akteneinsicht vorsieht.

Das BK hat den Informationszugang in zahlreichen Fällen kostenlos gewährt. Gebühren wurden erhoben, sofern der Zeitaufwand über 30 Minuten lag. Schon bei der Erteilung eines Rechercheauftrages an die Fachreferate wird darauf hingewiesen, den notwendigen Zeitaufwand im Erfassungsbogen zu dokumentieren. Die dort erfassten Bearbeitungszeiten erschienen durchweg plausibel. Die Berechnung und Festsetzung der Gebühren war in den meisten Fällen nachvollziehbar und an der gesetzlichen Vorgabe des § 10 Absatz 2 IFG orientiert. Die Kappungsgrenze der Anlage zur IFGGebV von 500 Euro wurde in mehreren Fällen ausgeschöpft. Dies ist nur dann zulässig, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen. Dies war in der Regel nachvollziehbar.

Lediglich bei einzelnen Fällen habe ich nach Abschluss des Beratungs- und Kontrollbesuches um eine weitere Stellungnahme gebeten:

So begehrte ein Antragsteller in einem Fall Informationen zur Teilnahme der Bundeskanzlerin am Champions-League-Finale 2013 in England. Nach sechswöchiger Recherche erhielt der Antragsteller eine stichpunktartige Beantwortung seiner Fragen auf insgesamt zwei DIN A4-Seiten. Hierfür wurden Gebühren in Höhe von 250 Euro festgesetzt. Mit Blick auf die Vorgabe des § 10 Absatz 2 IFG und den tatsächlichen Umfang der Auskunft habe ich Zweifel, ob diese Gebühr sich noch im eröffneten gebührenrechtlichen Rahmen bewegt.

Bei einer „Mehrfachanfrage“ zu ein und demselben Vorgang verhielt sich das BK wiederum vorbildhaft: Vier Antragstellern wurde Zugang zu Dokumenten zum Leistungsschutzrecht gewährt, wobei die Recherche und Beantwortung insgesamt einen erheblichen Aufwand verursachte (insgesamt zwei Stunden Arbeitszeit und jeweils Bereitstellung von 650 Kopien). Der personelle und zeitliche Verwaltungsaufwand wurde dabei auf die ersten drei, zeitlich nah beieinander liegenden Antragsteller aufgeteilt. Dem vierten Antragsteller wurden ausschließlich die Kopien berechnet.

Das BK erfüllt die Anforderungen des § 11 IFG. Organisations- und Aktenplan sind online abrufbar.

Die Suche nach dem Stichwort „Informationsfreiheit“ führte lediglich zu einer Liste mit Redebeiträgen von Regierungsmitgliedern. Wünschenswert wäre z. B. eine eigene Rubrik unter dem Register „Service“ auf der Internetpräsenz des BK, wo sowohl allgemeine Informationen zum IFG dargestellt werden als auch die Möglichkeit zur unmittelbaren Antragstellung eröffnet wird.

3.2.8 Keine KO-Tropfen für IFG-Antragsteller beim BKA!

Auch wenn der Informationszugang aus rechtlichen Gründen nicht immer möglich ist - das IFG ist auch beim BKA angekommen!

Die Durchsicht der 95 IFG-Vorgänge des Prüfungszeitraumes (2012 bis Ende April 2015) ergab eine schnelle und gründliche Bearbeitung nicht nur der einfacheren, sondern auch der umfangreichen, teils konkretisierungsbedürftigen und komplexen IFG-Anträge. Die Monatsfrist des § 7 Absatz 5 IFG wurde im Rahmen des Möglichen durchweg beachtet. Die für die Koordinierung und Beratung zuständige Organisationseinheit setzt angemessene Fristen für Beiträge und Stellungnahmen der Fachreferate. Diese Fristen werden effektiv überwacht. Bei unklaren Anträgen wurden die Petenten kurzfristig um Präzisierung gebeten und auf absehbare Kosten hingewiesen.

In den wenigen Fällen mit längerer Bearbeitungsdauer war diese nachvollziehbar. So musste beispielsweise in einem Fall die Konferenz der Innenminister und -senatoren beteiligt werden, da zu klären war, ob das „VS - GEHEIM“ eingestufte Dokument ganz oder teilweise freigegeben werden konnte.

Sofern und soweit das BKA Aufgaben der Strafverfolgung erfüllt und hier z. B. unter der Sachleitungsbefugnis des GBA ermittelt, handelt es nicht als Verwaltungsbehörde i. S. d. IFG. Dessen Anwendungsbereich ist in diesen Fällen nicht eröffnet. Die Entscheidung über den Informationszugang trifft in diesen Fällen entweder die zuständige Staatsanwaltschaft oder das Gericht.

Mitunter wurde Zugang zu Informationen verlangt, die dem BKA nicht vorlagen (so z. B. mit einer umfangreichen Anfrage zur Verabreichung sog. „K.O.-Tropfen“). Das IFG gewährt keinen Anspruch, bei der angefragten Behörde nicht existente Informationen zu beschaffen oder selbst erst zu erarbeiten. Derartige Anträge werden unverzüglich und serviceorientiert in der Regel mit Hinweis auf die zuständige Stelle oder auf eventuell alternative Recherchemöglichkeiten in Internet-Veröffentlichungen der zuständigen Landesbehörde beschieden.

§ 3 Nummer 4 IFG schließt den Zugang zu VS-eingestuften und im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag weiterhin aktuell schutzbedürftigen Informationen aus. Dieser Ausschlusstatbestand wurde vom BKA in Einzelfällen zur Begründung der Zugangsverweigerung herangezogen. Die aktuell fortbestehende Notwendigkeit der VS-Einstufung war dabei - wie von der Rechtsprechung gefordert - jeweils überprüft worden.
Dies war z. B. hinsichtlich eines IFG-Antrages auf Zugang zum Prüfergebnis der Quellen-TKÜ-Software „FinSpy“ der Fall, der auch Gegenstand einer Eingabe nach § 12 Absatz 1 IFG war. Die hier weiterhin bestehende Sensibilität, VS-Schutzbedürftigkeit und deshalb notwendige VS-Einstufung war schon vor der Querschnittskontrolle Gegenstand eines gesonderten Vor-Ort-Termines beim BKA, an dem ein Informatiker und ein Jurist meines Hauses Einsicht in den Bericht genommen und die Frage der aktuell fortbestehenden Geheimhaltungsbedürftigkeit intensiv mit Vertretern des BKA erörtert hatten.

Eine Beteiligung privater Dritter (§ 8 IFG) wird beim BKA nur selten erforderlich. Die Bearbeitung der Rechtsbehelfe gegen IFG-Bescheide erfolgt zentral durch das Justiziariat mit Unterstützung der für das IFG zuständigen Organisationseinheit. Auch insoweit ergab die Kontrolle keinen grundsätzlichen Optimierungsbedarf zum Verfahren oder zur Anwendung der materiell-rechtlichen Vorgaben des IFG.

3.2.9 Auch Gutes kann noch optimiert werden - Kontrolle und Beratung beim BMAS

Verstöße gegen das IFG habe ich nicht festgestellt, aber Anregungen gegeben.

Der Besuch erfolgte im Rahmen einer regelmäßigen Kontrolle und war anlassunabhängig. Ziel war es, einen Überblick über die Organisation und Qualität der Bearbeitung von Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz zu bekommen.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales erreichen im Durchschnitt rund 1.000 Bürgeranfragen im Jahr. Einen Themenschwerpunkt der Bürgeranfragen bildet z. B. Hartz IV. Die Anzahl der Anträge auf der Grundlage des IFG ist dagegen eher gering: Von 2013 bis einschließlich 1. Quartal 2015 sind 195 IFG-Anträge eingegan-

gen. Ein wichtiges organisatorisches Thema ist dabei die richtige Steuerung von Bürgeranfragen und IFG-Anträgen, auch weil sich mitunter - wie auch in anderen Bundesbehörden - Fragen bei der Abgrenzung von IFG-Anträgen und Bürgeranfragen ergeben.

Das Justiziariat des Ministeriums hat regelmäßig aktualisierte, instruktive „Allgemeine Hinweise zur Umsetzung des IFG im BMAS“ entwickelt, die den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Intranet zur Verfügung stehen und auch Musterschreiben enthalten.

Die Durchsicht der Vorgänge bestätigte den in der bisherigen Kooperation und im ersten Teil des Beratungs- und Kontrollbesuches gewonnenen, durchweg positiven Eindruck. Das BMAS bearbeitet IFG-Anträge zügig, bürgerfreundlich und serviceorientiert. Trotz der dezentralen Bearbeitung ist eine einheitliche, effektive Umsetzung gewährleistet. Auch die Prüfung der Anwendung von Ausschlusstatbeständen ergab keinerlei Anlass für Beanstandungen. Die Anwendung insbesondere der Ausnahmetatbestände zum Schutz laufender behördlicher Kommunikations-, Beratungs- und Entscheidungsprozesse (§ 3 Nummer 3 Buchstabe b und § 4 IFG) war ein wichtiges Thema bei der Beratung.

Auch wenn die begehrten Unterlagen im BMAS nicht vorhanden sind, was gar nicht so selten ein Grund für die Ablehnung ist, versucht das Ministerium dem Antragsteller weiterzuhelfen. So z. B. in diesem Vorgang: Der vom Antragsteller erbetene Erlass war im BMAS nicht vorhanden. Auch das Bundesarchiv, bei dem das BMAS daraufhin nachfragte, hatte den Erlass nicht. Das BMAS klärte schließlich, bei welcher Stelle der Erlass vorlag und teilt dem Antragsteller mit, an welche Stellen er sich wenden könne - eine insgesamt sehr bürgerfreundliche Bearbeitung.

Bei einem Antrag musste das BMAS die Frage klären: Kann sich ein Petent die Form des Informationszugangs selbst aussuchen? Ein Antragsteller hatte darum gebeten, ihm die begehrten Informationen nicht nur als PDF-Dokument, sondern auch als Excel-Dokument zur Verfügung zu stellen. Obwohl § 1 Absatz 2 IFG ein Wahlrecht des Antragstellers nur hinsichtlich der Art des Informationszugangs (Auskunft, Akteneinsicht oder Informationszugang in sonstiger Weise wie z. B. durch Überlassung von Kopien oder elektronischer Übermittlung von Text- u. a. Dateien) gewährt und dabei kein explizites „Wahlrecht des Dateiformates“ vorsieht, hat das BMAS der Bitte entsprochen und die Informationen als Excel-Dokument zur Verfügung gestellt, weil die Informationen auch in diesem gewünschten Format verfügbar waren.

Optimierungsmöglichkeiten habe ich dagegen insbesondere bei der Festsetzung von Gebühren und Vorschüssen sowie bei der Information der Antragsteller über voraussichtlich längere Verfahrensdauer (Zwischennachricht) gesehen.

In den Bescheiden fanden sich zwar regelmäßig Hinweise auf zu erhebende Gebühren, wenn feststand, dass eine Stattgabe nicht gebührenfrei erfolgen konnte. Auch die Anwendung von § 2 Informationsgebührenverordnung, der die Möglichkeit einer Gebührenbefreiung vorsieht, begegnete keinen Bedenken. Allerdings wurden bei der Festlegung der Gebührenhöhe mitunter die Personalkostensätze für den ermittelten Zeitbedarf 1:1 angesetzt. Zwar werden Gebühren und Auslagen nach Verwaltungsaufwand erhoben, müssen die Kosten der Verwaltung aber nicht decken, da sie nach § 10 Absatz 2 IFG so zu bemessen sind, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann. Gebühren dürfen somit nicht abschreckend wirken. Bei der Festsetzung der Gebühr im Einzelfall sind der mit der Amtshandlung verbundene Verwaltungsaufwand, die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen der Amtshandlung für den Antragsteller sowie dessen wirtschaftliche Verhältnisse zu berücksichtigen. Bei der Festsetzung der aus dem Gebührenrahmen zu ermittelnden Gebühr steht der Behörde somit ein Ermessen zu.

In der Informationsgebührenverordnung sind Rahmensätze für die individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen nach dem IFG vorgesehen. Durch die Begrenzung der Gebühren auf maximal 500,00 Euro hat der Verordnungsgeber auf eine kostendeckende Gebührenerhebung in Fällen mit höherem Aufwand verzichtet. § 10 Absatz 2 IFG war aber nicht nur als abstrakte Regelung in der Informationsgebührenverordnung zu beachten,

sondern verpflichtet die Verwaltung auch bei der Festsetzung von Gebühren im Einzelfall insoweit, als Gebühren auch bei einem Personalaufwand von bis zu 500 Euro nicht „1 zu 1“ kostendeckend angesetzt werden dürfen, sondern proportional in den Rahmensatz einzupassen sind.

In einem Fall wurde die Bearbeitung des Antrages von der Zahlung eines Vorschusses abhängig gemacht. Zwar kann gemäß § 15 Bundesgebührengesetz (BGebG) eine Amtshandlung, die auf Antrag vorzunehmen ist, von der Zahlung eines angemessenen Vorschusses bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Kosten abhängig gemacht werden. Es bedarf hierfür aber eines rechtfertigenden Grundes, wie beispielsweise berechtigte Zweifel an der Zahlungswilligkeit des Antragstellers (vgl. 1. Tätigkeitsbericht des BfDI zur Informationsfreiheit Nr. 2.2.8; 2. Tätigkeitsbericht des BfDI zur Informationsfreiheit Nr. 4.7.3). Entsprechende Ermessenserwägungen konnte ich hier nicht erkennen.

3.3 Aus meiner Dienststelle

3.3.1 Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei der Informationsfreiheit

Mit ihren Entschließungen hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) wieder wichtige Impulse zur Fortentwicklung der Informationsfreiheit gegeben.

Die IFK hat im Berichtszeitraum dreimal getagt und - nach Vorbereitung durch den Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) - sechs Entschließungen verabschiedet.

Im Jahr 2014 übernahm turnusgemäß der Hamburgische Landesbeauftragte, in 2015 der Landesbeauftragte von Mecklenburg-Vorpommern den Vorsitz.

Mit ihren Entschließungen hat die IFK auch im Berichtszeitraum wieder wichtige Impulse zur Fortentwicklung der Informationsfreiheit gegeben.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern nehmen eine wichtige Ombuds-, Beratungs- und Kontrollaufgabe wahr. Diese beschränkt sich jedoch im Bund und in den meisten Ländern auf das „allgemeine“ Informationsfreiheitsrecht. Für das Umwelt- und Verbraucherinformationsrecht fehlen entsprechende Kompetenzen. Dieses Defizit wird mit der ersten Entschließung der 29. IFK vom 9. Dezember 2014 deutlich gemacht („Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!“, Anlage 5). Darin werden die Gesetzgeber in Bund und Ländern aufgefordert, die Kontroll- und Beratungskompetenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten um das Umwelt- und Verbraucherinformationsrecht zu erweitern und die Beauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihren gesetzlichen Aufgaben nachkommen können.

Mit ihrer zweiten Entschließung hat sich die 29. IFK für eine weitere Öffnung der Informationsbestände der Verwaltungen durch Veröffentlichungspflichten ausgesprochen. Die proaktive Bereitstellung von Verwaltungsinformationen als „zweites Standbein“ der Informationsfreiheit neben der Gewährung des Informationszuganges im Einzelfall auf Antrag soll damit nachhaltig gefördert werden („Open Data muss in Deutschland Standard werden!“, Anlage 4).

Mit einer dritten Entschließung hat sich die IFK am 9. Dezember 2014 für mehr Transparenz der Ermittlungsbefugnisse und -maßnahmen der Sicherheitsbehörden ausgesprochen („Mehr Transparenz bei technischen Ermittlungsmethoden - Vertrauen in den Rechtsstaat stärken!“, Anlage 6). Darin verweist die IFK auf die kontinuierliche Ausweitung der Ermittlungsbefugnisse für Polizeien, Strafverfolger und Nachrichtendienste. Die grundrechts- und datenschutzrelevanten Auswirkungen dieser Befugniserweiterungen sollen zwar durch Berichtspflichten transparent gemacht werden. Diese sind indes nicht für alle Eingriffsbefugnisse vorgesehen. Wo sie vorgesehen sind, sind sie nicht immer effektiv, da die Zahl der Betroffenen und damit das Ausmaß der Überwa-

chung nicht immer erkennbar wird. Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte, bilanzierende „Überwachungsgesamtrechnung“ sieht die IFK damit gefährdet. Sie hat mit dieser Entschließung ein zweifellos wichtiges, aus meiner Sicht allerdings primär datenschutzrechtliches Thema aufgegriffen. Die Bestandsaufnahme und Bewertung der landes- und bundesrechtlichen Berichts- und Evaluierungspflichten sehe ich eher als Aufgabe der Datenschutzkonferenz und ihrer vorbereitenden Arbeitsgruppen, zumal in diesen Gremien - anders als derzeit noch in der IFK - alle Länder vertreten sind.

Die 30. IFK hat die berufsständischen Kammern aufgefordert, ihren gesetzlichen Transparenzpflichten nachzukommen („Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!“, Anlage 8). Diese nehmen hoheitliche Aufgaben auf Bundes- und Landesebene wahr. Informationen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit anfallen, unterliegen dem Informationszugang nach Bundes- bzw. Landesrecht. Gleichwohl wird die Verpflichtung zur Gewährung des Informationszuganges von Kammern oftmals bestritten. Die Entschließung war daher ein notwendiger und nachdrücklicher Appell, Transparenzverpflichtungen ernst zu nehmen.

Den Anstoß zur zweiten Entschließung der 30. IFK vom 30. Juni 2015 gaben Intransparenz und spärlicher Informationsfluss bei den Verhandlungen über den Abschluss eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Als Reaktion auf diese Kritik hatte die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström im November 2014 mehr Transparenz versprochen. Die Europäische Kommission hat zugesagt, die Öffentlichkeit über die Verhandlungspartner zu informieren und einen erweiterten Zugang zu Dokumenten zu ermöglichen. Die IFK sah dies als einen wichtigen ersten Schritt zu mehr Offenheit und mahnte die Fortführung und Ausweitung dieser Initiative dringend an. Eine umfassende Offenlegung von Informationen zu TTIP auf EU- sowie auf Bundesebene soll so früh und so weit wie möglich erfolgen. Ferner fordert die IFK Bundesregierung und Europäische Kommission auf, darauf zu bestehen, dass für Streitigkeiten zwischen den Handelspartnern öffentlich tagende hoheitliche Gerichte geschaffen werden (Anlage 7).

Auch 2015 hatten noch nicht alle Bundesländer ein Informationsfreiheits- oder Transparenzgesetz verabschiedet. Die IFK sah weder bei Bayern noch bei Hessen Bestrebungen, solche Regelungen zu schaffen und rügte u. a. auch die fehlende Umsetzung der Evaluationsergebnisse zum IFG des Bundes. Mit ihrer dritten Entschließung weist die 30. IFK nochmals auf den Handlungsbedarf hin („Informationsfreiheit 2.0 - endlich gleiches Recht in Bund und Ländern!“, Anlage 9).

Sowohl bei der Novellierung vorhandener als auch bei der Schaffung neuer gesetzlicher Regelungen muss die Erhöhung der Transparenz oberstes Ziel sein. Die IFK spricht sich hier erneut für eine Stärkung der proaktiven Bereitstellung von Informationen, eine Beschränkung von Ausnahmetatbeständen auf das unbedingt erforderliche Maß, die Verpflichtung auch von Unternehmen der öffentlichen Hand zum Informationszugang und eine möglichst einheitliche Gestaltung der Informationszugangsrechte und die proaktive Bereitstellung von Informationen auf der Grundlage von Transparenzgesetzen aus. Meines Erachtens sollten vor „flächendeckender“ Einführung von Transparenzgesetzen zunächst die Erfahrungen der Länder ausgewertet werden, die - wie Hamburg - bereits seit einigen Jahren über ein solches Gesetz verfügen oder - wie Rheinland-Pfalz - mit Beginn des Jahres 2016 den Wechsel vom Informationsfreiheits- zum Transparenzgesetz vollzogen haben. Gleiches gilt mit Blick auf die geforderte Zusammenlegung von Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetzen. Die Entschließung wurde daher mit Stimmenthaltung der Bundesbeauftragten verabschiedet.

3.3.2 Auch die internationale Kooperation wächst

9. Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Chile

An der IX. Internationalen Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten (ICIC) vom 21. bis 23. April 2015 in Santiago de Chile nahmen 33 Informationsfreiheitsbeauftragte bzw. Mitarbeiter der nationalen und regionalen Beauftragten aus 25 Ländern teil.

Der erste Sitzungstag der Internationalen Konferenz diente der Erörterung von Sachthemen und der Diskussion über eine Intensivierung der Zusammenarbeit. Der Erfahrungsaustausch über die Zusammenarbeit der Beauftragten mit Blick auf die wünschenswerte Verstetigung und Intensivierung war Thema der Arbeitsgruppe 1. Der Erfahrungs- und Meinungsaustausch zur Mediation und anderen Formen alternativer Streitbeilegung im Kontext des Informationszuganges fand in der Arbeitsgruppe 2 statt. Evaluationsverfahren für die Umsetzung der Transparenz beschäftigten die Arbeitsgruppe 3, während die Optimierung des Erfahrungsaustausches und der Information über Rechtsetzung und Rechtsprechung zur Informationsfreiheit im Rahmen eines Netzwerkes, in dem der chilenische Rat für Transparenz als „technisches Sekretariat“ fungieren soll, in der Arbeitsgruppe 4 erörtert wurde.

An den beiden folgenden Tagen tagte die ICIC nach feierlicher Eröffnung durch die chilenische Staatspräsidentin in öffentlicher Sitzung.

Im Eröffnungspanel wurde die - mit Blick auf die jüngere Geschichte des Landes nicht unsensible - Frage zum Stand der Transparenz in Chile diskutiert. Weitere Themen der Konferenz waren u. a. die Bedeutung der Informationsfreiheit für die Ausübung anderer Rechte, die Erfahrungen bei der Erweiterung und Optimierung der Informationsfreiheit u. a. auch mit Blick auf die soziale Gleichheit, die Bedeutung von Ausnahmetatbeständen im Informationsfreiheitsrecht, das „Design“ (Diseno) der Informationsfreiheitsbeauftragten und ihrer Behörden und der Beitrag von (Informations-)Netzwerken zur Entwicklung der Informationsfreiheit. Die wesentlichen Beiträge, die insbesondere die Justiz für die Entwicklung der Informationsfreiheit schon geleistet hat, und den Herausforderungen, vor denen sie immer noch steht, wurden - aus deutscher Perspektive beschrieben - im Vortrag des deutschen Vertreters bei der ICIC thematisiert.

Die Abschlusserklärung der ICIC wurde während der drei Sitzungstage parallel zum Hauptprogramm abgestimmt und in das Abschlussdokument eingefügt, in dem auch die Themen und Ergebnisse der Arbeitsgruppen zusammengefasst sind.

Kasten zu Nr. 3.3.2

Abschlusserklärung der IX. Internationalen Konferenz der Beauftragten für die Informationsfreiheit (ICIC 2015) in Santiago de Chile

Eingedenk der Bedeutung des Rechts auf Zugang zu Informationen äußerten die Beauftragten und die Aufsichtsbehörden als Vertreter von 25 Ländern während der Plenarsitzung ihre Bedenken zu einigen wesentlichen Punkten, die dieses Recht gefährden können:

- Die andauernden Ungleichheiten, durch die nicht alle Bürger ihr Recht auf Zugang zu Informationen wahrnehmen können.
- Die Verschlechterung des Rechts auf Zugang zu Informationen in Folge der Verabschiedung von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen, die diesem Recht entgegenstehen.
- Zunehmende Schwierigkeiten beim Recht auf Zugang zu Informationen in Ländern mit einem großen digitalen Gefälle.
- Die fehlende angemessene finanzielle Ausstattung, Unterstützung und Erhaltung der Aufsichtsbehörden.

Daher fordern wir die Regierungen, die Organisationen der Zivilgesellschaft, die internationale Gemeinschaft und die Bürger zur weiteren Wachsamkeit und Zusammenarbeit auf, um ein wirksames Recht auf Zugang zu Informationen zu schützen, fördern und zu stärken. Wir, die Beauftragten und Aufsichtsbehörden, setzen uns für die Zusammenarbeit mit allen Parteien ein, die maßgeblich an der Erfüllung dieses Ziels beteiligt sind.

Die X. ICIC/Internationale Konferenz wird 2017 voraussichtlich in Indonesien stattfinden.

Treffen der europäischen Informationsfreiheitsbeauftragten

Auf Einladung meiner schottischen Kollegin fand Anfang November 2014 ein Treffen der europäischen Informationsfreiheitsbeauftragten in Edinburgh statt. Ziel war, die innereuropäische Kooperation zu festigen und zu stärken.

Ich bin meiner schottischen Kollegin für ihre Initiative zur Wiederbelebung und Stärkung unserer europäischen Zusammenarbeit sehr dankbar, die sie mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in ihrer freiwillig übernommenen Funktion als „technischer Netzknoten" des Netzwerkes der europäischen Informationsfreiheitsbeauftragten und Ombudsmen (and -women) auch weiterhin maßgeblich fördert.

Ich freue mich darauf, meine europäischen Kolleginnen und Kollegen im Februar 2017 in Berlin zum nächsten Treffen rechtzeitig vor der X. Internationalen (Welt-)Konferenz begrüßen zu dürfen.

Bilaterale Treffen

Natürlich ist es in den letzten beiden Jahren auch wieder zu bilateralen Begegnungen mit ausländischen Gästen gekommen:

So konnte ich Anfang 2014 eine Delegation ukrainischer Juristen begrüßen, die sich über das Informationsfreiheitsgesetz informieren wollten. Ebenfalls im Frühjahr 2014 besuchte mich ein Mitglied des vierköpfigen chilenischen Consejo para la Transparencia, das im folgenden Jahr Gastgeber der IX. ICIC war. Auch in Ostasien wird über die Einführung von Informationsfreiheitsgesetzen nachgedacht. So besuchte 2015 eine hochrangige vietnamesische Regierungsdelegation, die mit der Vorbereitung des Entwurfes eines Informationsfreiheitsgesetzes betraut ist, meine Behörde.

3.3.3 Das 3. Symposium zur Informationsfreiheit - ein voller Erfolg

Meiner Einladung zum 3. Symposium zur Informationsfreiheit am 11./12. September 2014 folgten 124 Teilnehmer aus Politik, Wissenschaft, Justiz, Verwaltung und aus dem Kreis der Datenschutz- und Informationsfreiheitsbeauftragten.

Die verfassungsrechtlichen und - theoretischen Aspekte der Transparenz waren das Thema von Prof. Dr. Christoph Gusy. Die verfassungsrechtlich zu fordernde Transparenz sei Ergebnis typisierbarer Abwägungen und Aushandlungsprozesse zwischen Kontrollbedürfnissen und Geheimhaltungsinteressen, den Möglichkeiten und Modalitäten ihrer positiven Zuordnungen und verfahrensrechtlichen Verwirklichungsbedingungen, die gesetzlich hinreichend konkretisiert und im Einzelfall verfassungs- und gesetzesgeleitet umgesetzt werden müssten. Der transparente Staat sei kein vollkommen gläserner Staat; er müsse es nicht und dürfe es auch nicht sein.

Brauchen wir ein Informationsfreiheitsgesetzbuch? Dieser Frage ging Prof. Dr. Matthias Rossi nach, der eingangs die kleinteilige, zerfaserte und zersplitterte, teils von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben dominierte legislative „Landschaft" auf Bundes- und Landesebene skizzierte. Es bestehe ein vielfältiger Harmonisierungs- und Novellierungsbedarf, so z. B. beim Kreis der Anspruchsverpflichteten, bei der Regelung der Modalitäten des Informationszuganges, der Formulierung der Ausnahmetatbestände, bei der Regelung des Verfahrens (und hier u. a. der Beteiligung Dritter), bei den Kostenregelungen und bei der (bereichsübergreifenden) Ombudsfunktion der BfDI.

Eine Zusammenfassung verschiedener sektorieller Zugangsansprüche müsste die vertikale Kompetenzverteilung respektieren. Eine Zusammenfassung der verschiedenen Zugangsregelungen könne deshalb nur „horizontal" auf

der jeweiligen Kompetenzebene erfolgen. Ein auch die Länder umfassend verpflichtendes Informationsgesetzbuch (IFGB) des Bundes wäre aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Bei „horizontaler" Bündelung z. B. von IFG, UIG und VIG mit weitgehend vereinheitlichter Begrifflichkeit wäre eine Dominanz europarechtlicher, durch die EuGH-Rechtsprechung konkretisierter Begrifflichkeiten und Regelungsmodelle jedenfalls mittelfristig nicht ganz fernliegend.

Die Rolle des advocatus diaboli übernahm anschließend Dr. Göttrik Wewer, der das „Wundermittel Transparenz" in seinem pointiert vorgetragen Impulsreferat mit einem deutlichen Fragezeichen versah. Als Staatssekretär im Bundesministerium des Innern hatte er 2005 die entscheidenden Monate im „Endspurt" des IFG-Gesetzentwurfes mit einer gewissen Skepsis verfolgt. Diese Skepsis hat sich offensichtlich in den letzten Jahren weiter verstärkt: Freedom of Information und das Right to Know hätten nirgendwo auf der Welt dazu geführt, dass Bürger sich massenhaft besser informierten und sich deshalb stärker politisch engagierten, das Politikverdrossenheit verschwände und Korruption beseitigt würde.

Gewissermaßen den „Gegenpol" bildete dann Roland Jahn, der das Stasiunterlagengesetz als „erstes Informationsfreiheitsgesetz Deutschlands" und als Modell für die Aufarbeitung einer Diktatur durch Transparenz vorstellte. Das Streben nach Transparenz habe im Umgang mit den Hinterlassenschaften der Diktatur aber auch Grenzen. Wo Persönlichkeitsrechte von Bürgern berührt werden, stehe der Persönlichkeitsschutz über dem Interesse der Öffentlichkeit nach Transparenz und Auskunft. Im Spannungsfeld zwischen Transparenz und Schutzinteressen einzelner Bürger bestehe ein notwendiger „laufender Aushandlungsprozess".

Insbesondere die beiden Impulsreferate lieferten Themen und „Zündstoff" für die anschließende Diskussion mit Roland Jahn, Dr. Göttrik Wewer, dem hessischen Datenschutzbeauftragten Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch und dem Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Dr. Alexander Dix.

Prof. Dr. Friedrich Schoch eröffnete den zweiten Tag mit seinem Referat zum Informationszugang im parlamentarischen Bereich. Die Konzentration des Zuganges zu amtlichen Behörden und die Ausblendung gesetzgebender Organe sei keine Besonderheit des deutschen Rechts. Der Rechtsvergleich zeige, dass dies in anderen europäischen Ländern und selbst in den USA nicht anders sei. Eine verstärkte Transparenz des parlamentarischen Bereiches, die in den letzten Jahren wiederholt Gegenstand von Entscheidungen des Berliner Verwaltungsgerichtes, des OVG Berlin-Brandenburg und des Bundesverwaltungsgerichtes war, sei erforderlich. Gerade weil die Ausübung und Ausgestaltung des Abgeordnetenmandates frei und keiner verwaltungs- oder justizförmlichen Kontrolle unterworfen sei, bedürfe es der Transparenz, z. B. für die Verwendung mandatsbezogener Sachmittel.

Prof. Dr. Hans Hofmann, Leiter der Zentralabteilung des Bundesinnenministeriums, gab nach (fast) neun Jahren IFG einen Erfahrungsbericht aus Anwendersicht. Das BMI hat nicht nur die Ressortzuständigkeit für die Vorbereitung und evtl. Änderungen des IFG und des zugehörigen Kostenrechts, sondern führt auch die Jahresstatistik der Ressorts und der Geschäftsbereichsbehörden und hat seit Inkrafttreten des IFG den Erfahrungsaustausch der IFG-Koordinatoren der obersten Bundesbehörden organisiert.

Die folgenden beiden Kurzreferate zweier Vorsitzender Richter waren Fragen des bereichsspezifischen Informationszuganges gewidmet:

Dr. Berthold Huber, langjähriger Vorsitzender der u. a. für Fragen das IFG zuständigen Kammer des VG Frankfurt, referierte zu Rechtsfragen des Zuganges zu Daten der Finanzdienstleistungsaufsicht.

Dass das IFG in Verbindung mit dem weit gespannten Fachrecht die Rechtsprechung mit schwierigen Rechtsfragen konfrontiert, zeigte auch das Referat von Hans-Hermann Schild, dessen Fälle am VG Wiesbaden sich unter anderem im Spannungsfeld von Informationszugang und Statistikgeheimnis bewegen.

Einer weiteren, von der Rechtsprechung längst noch nicht vollständig ausgeleuchteten „Kollisionszone“ von Informationsfreiheit und Schutz privater Rechte widmete Dr. Christoph Schnabel, Mitarbeiter des hamburgischen Landesbeauftragten, seinen Vortrag über Informationszugang und Schutz geistigen Eigentums.

Den abschließenden Blick über den Tellerrand des deutschen Informationsfreiheitsrechtes hinaus öffnete Terry Martin von der Deutschen Welle. Mit seinem Referat zum Right to Know aus Sicht eines amerikanischen Journalisten gab er - immer mit Seitenblick auf Deutschland - einen informativen Überblick über die mentalitätsgeschichtlichen Wurzeln und die Praxis des Freedom of Information Act (FOIA). Der Anspruch auf Informationszugang nach dem FOIA des Bundes und den Gesetzen aller US-Bundesstaaten wird nicht nur von zahlreichen Bürgerinnen und Bürgern, sondern seit längerem intensiv und als Standard-Rechercheinstrument auch von den Medien genutzt.

Ich würde mich freuen, auch zum kommenden 4. Symposium am 15./16. September dieses Jahres wieder zahlreiche Gäste aus Politik, Wissenschaft, Justiz, Verwaltung und dem Kreis der Informationsfreiheits- und Datenschutzbeauftragten begrüßen zu können.

4 Einzelfälle

4.1 Bundesministerium des Innern

4.1.1 Kein Informationszugang, wenn Daten erst gefiltert werden müssten?

Der VGH Kassel sieht in einer für die Auskunft erforderlichen Filterung von Daten eine Amtshandlung, die „einen zunächst nicht gegebenen Auskunftsanspruch“ erst begründen könnte. Zu einer solchen „anspruchsbegründenden“ Maßnahme seien die Behörden des Bundes aber nicht verpflichtet.

Das IFG verpflichtet die Behörden des Bundes zwar, Zugang zu amtlichen Informationen zu gewähren, soweit keine Ausschlusstatbestände vorliegen. Die Behörden sind aber nicht verpflichtet, noch nicht vorliegende Informationen (erstmalig) zu erstellen oder zu beschaffen. Zur Bereitstellung durch Zusammenfassung vorliegender amtlicher Informationen sind die Behörden dagegen verpflichtet, wenn dies ohne unverhältnismäßigen Aufwand zum Beispiel IT-gestützt „auf Knopfdruck“ möglich ist.

Eine „Filterung“ von Informationen ist erforderlich, sofern einzelne der begehrten Informationen durch Ausschlusstatbestände geschützt sind. Für diesen Fall enthält das IFG eine ausdrückliche Regelung in § 7 Absatz 2 Satz 1. Danach ist dem IFG-Antrag nach Identifizierung und nachfolgender Schwärzung geschützter Informationen in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen und ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich ist.

Im konkreten Fall ging es um Informationen, die das Statistische Bundesamt (StaBa) für die Monopolkommission aufbereitet. Diese hat nach §§ 44, 47 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) u. a. die Aufgabe, alle zwei Jahre ein Gutachten zu erstellen, in dem sie den Stand und die absehbare Entwicklung der Unternehmenskonzentration in der Bundesrepublik beurteilt. Das Statistische Bundesamt unterstützt die Monopolkommission dabei durch Verbindung und Auswertung von Datensätzen. Die Datengrundlage wird teils vom Bundesamt selbst, teils von den statistischen Landesämtern zur Verfügung gestellt. Zwei weitere Datensätze wurden in der Vergangenheit von zwei kommerziellen Anbietern zugeliefert. Die beiden angekauften Datensätze wurden verbunden bzw. in Relation gesetzt, um eine sogenannte Schnittmenge zu erhalten, mit deren Auswertung konzentrationsrelevante Verflechtungen erkennbar werden sollten. Für das Hauptgutachten 2006/2007 wurde eine kostengünstigere Berechnungs- und Darstellungsmethode mit Datenzulieferung von nur noch einem privaten Anbieter gewählt, die zu gleichermaßen belastbaren Ergebnissen führen sollte. Die Ergebnisse der Vergleichsberechnungen wurden der Monopolkommission in einer anonymisierten Fassung übermittelt. Anders als bisher wurde jetzt aber keine sog. Dominanzprüfung mehr durchgeführt, mit der eine - mit dem Statistikgeheimnis nicht vereinbare - Re-Identifizierung von Unternehmern und Unternehmen anhand singulärer/dominanter Merkmale ausgeschlossen werden sollte.

Ein Wirtschaftswissenschaftler hegte Zweifel an den Ergebnissen des neuen Verfahrens und beantragte deshalb, ihm Zugang zu den Unterlagen des Statistischen Bundesamtes zu den Daten, Berechnungsmethoden und Ergebnissen der Vergleichsrechnungen des Jahres 2006 zu gewähren.

Dies verweigerte das Bundesamt, da nicht ausgeschlossen werden könne, dass den Ergebnissen der Vergleichsberechnung statistische Einzelangaben zu entnehmen seien bzw. dass in den enthaltenen Wertetabellen auf die Angabe einer Einheit zurückgeschlossen werden könne. Im Falle einer Offenlegung ohne vorherige „Herausfilterung“ von Informationen, die einen Rückschluss auf Personen bzw. Unternehmen erlaubten, würde das Statistikgeheimnis des § 16 Absatz 1 Satz 1 Bundesstatistikgesetz verletzt, das als besonderes Amtsgeheimnis i. S. d. § 3 Nummer 4 IFG den Informationszugang ausschließt.

Die Klage des Antragstellers war in erster Instanz erfolgreich. Auf die Berufung des Statistischen Bundesamtes wurde die Klage jedoch abgewiesen (Hess. VGH, Urteil vom 30.07.2015, Az. 6 A 1998/13 - juris).

Vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof hat der Kläger darauf hingewiesen, § 47 GWB beschränke die Übermittlung amtlicher statistischer Ergebnisse vom StaBa an die Monopolkommission auf zusammengefasste Einzelangaben, die keiner zusätzlichen Prüfung auf Dominanzfälle bedürften. Er verzichte auf die Übermittlung dominanzrelevanter/eine Zuordnung ermöglichender Daten, die lediglich mit einem Anteil unter 1 % zu erwarten seien. Diese Daten könnten ausgeblendet werden. Die Dominanzprüfung könne IT-gestützt nach dem Herfindahl-Index mit einem Zeitaufwand von ca. einer Stunde erfolgen.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof sah hingegen die aus unterschiedlichen, nicht nur unter Verwendung statistischer Daten zusammengefassten Einzelangaben als durch das Statistikgesetz geschützt (a. a. O., Rdn. 39) und war der Auffassung, dass das Statistische Bundesamt zu der vom Kläger vorgeschlagenen Filterung nicht verpflichtet sei.

Offen bleiben könne, ob auch die Berechnungsmethoden und Informationen zu den einschlägigen Rechenprogrammen dem Statistikgeheimnis unterlägen. Die Trennung des Auskunftsanspruches in einen Teil, der schützenswerte Einzelangaben enthält, und einen Teil, der der nur die Methode der Verarbeitung der Daten zum Gegenstand hat, erscheint dem VGH „nicht sinnvoll und werde dem zuvor gestellten Klageantrag auch nicht gerecht“ (Hess. VGH, a. a. O., Rdn. 41).

Ich habe Zweifel, ob diese Entscheidung Bestand haben wird. Das IFG enthält keinen abschließenden Katalog von Filterungsmaßnahmen und -methoden. Das Gesetz schließt den Informationszugang nur dann und nur insoweit aus, als durch (notwendige) Filterungsmaßnahmen („methodenunabhängig“) ein unverhältnismäßiger Aufwand ausgelöst würde (§ 7 Absatz 2 Satz 1, 2. Alt. IFG). Ob der Aufwand im vorliegenden Fall mit Blick auf die notwendige Rechenkapazität und -zeit jedenfalls im Falle kostenloser Nutzungsmöglichkeit eines (lizenzfreien) Verfahrens unverhältnismäßig wäre, halte ich für fraglich. Im Ergebnis erscheint auch die - vom VGH abgelehnte - vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage des Zuganges zu Informationen über die Methodik geboten.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat die Revision zugelassen. Der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes sehe ich gespannt entgegen.

4.1.2 Sind Wissen und Weitergeben Zweierlei?

Das Bundesministerium des Innern untersagte die Weiterverbreitung einer nach dem Informationsfreiheitsgesetz erteilten amtlichen Information.

Das Bundesministerium des Innern (BMI) übermittelte einer Antragstellerin eine interne Vorlage, in der das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Sperrklausel im Europawahlrecht ausgewertet worden war. Zugleich verbot es jedoch deren Weiterverbreitung. Die Antragstellerin hielt sich nicht an dieses Verbot und veröffentlichte die ihr überlassene Vorlage auf einer Plattform im Internet. Daraufhin versuchte das Ministerium, sein Verbot mittels einer Unterlassungserklärung durchzusetzen. Als die Antragstellerin die Unterzeichnung verweigerte, beantragte es vor dem Landgericht Berlin den Erlass einer einstweiligen Verfügung. Das Landgericht wies den Antrag des BMI mit der Begründung zurück, bei dem streitgegenständlichen Text handele es sich nicht um ein dem Urheberrechtschutz unterfallendes Werk.

Kasten zu Nr. 4.1.2

LG Berlin, Beschluss vom 11. Februar 2014 - 15 O 58/14 , Rdn. 9 - juris

„Der Text ist von herkömmlichen Denkkategorien geprägt. Aufbau und Einordnung des Tatsachenmaterials und der rechtlichen Gesichtspunkte folgen nach einem für rechtswissenschaftliche gutachterliche Stellungnahmen üblichen Schema. Die Verfasser haben in ihrer Stellungnahme eine einschlägige Norm wiedergegeben und sich unter Berufung auf eine Literaturfundstelle mit der Reichweite dieser Norm befasst, um sich sodann mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und der vorgegebenen Frage, was sich daraus für eine 2,5-Prozent-Sperrklausel ergibt, auseinanderzusetzen. Dazu haben die Verfasser das Urteil auf eine systematisch und darstellerisch routinemäßige Weise ausgewertet, indem sie sich zunächst mit den Obersätzen und sodann mit den Einzelbegründungen und einzelnen Ausführungen des Urteils befassten und dabei jeweils Teile des Urteils zitierten und durch eigene Hervorhebungen und verbindende Anmerkungen die eigenen Schlussfolgerungen zogen und begründeten. Die Stellungnahme ist nach Sprache, Gedankenführung und Gliederung alltäglich, ohne dass die Ausnutzung eines individuellen Gestaltungsspielraums zu erkennen ist. Die Verfasser haben in der gebräuchlichen Fachsprache formuliert und sich üblicher Formulierungen bedient, ohne dass in dem Text eigenschöpferische Züge zu erkennen sind. Dem Gericht sind aus der ständigen Befassung mit eigenen und fremden gutachterlichen Auswertungen von einzelnen Urteilen in Bezug auf konkrete Fragestellungen viele nach Inhalt und Zweck vergleichbare Schriftwerke bekannt. Im Vergleich mit solchen vorbestehenden Gestaltungen ist eine schöpferische Eigenheit der streitgegenständlichen Vorlage und deren deutliches Überragen des Alltäglichen und Handwerksmäßigen hier nicht festzustellen. Diese ist auch nicht damit zu begründen, dass die Verfasser der Vorlage etwa aus einer umfangreichen Materialsammlung und komplizierten Materie eine übersichtlich und eingängige Darstellung geschaffen hätten.“

Nachdem das Kammergericht die hiergegen gerichtete sofortige Beschwerde zurückgewiesen hatte, verzichtete das BMI auf eine weitere Klärung der Rechtsfrage im Hauptsacheverfahren.

Da die Gerichte lediglich über die Frage der ausreichenden Schöpfungshöhe nach dem Urheberrechtsgesetz (UrhG) entschieden und diese verneint haben, ist letztlich die grundsätzliche Frage offen geblieben, ob eine öffentliche Verbreitung von durch das IFG erlangten Informationen aufgrund eines möglicherweise bestehenden Urheberrechts untersagt werden kann. Unabhängig von der Beurteilung dieser Frage bin ich der Auffassung, die zum Informationszugang verpflichteten Institutionen sollten grundsätzlich von einer solchen Untersagung absehen: Das IFG gewährt jedem das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen, der einem ersten Antragsteller nach Prüfung von Ausschlussgründen gewährte Zugang könnte also späteren Antragstellern kaum verwehrt werden. Die unerwünschte Verbreitung würde dann durch parallele Antragstellung weiterer Interessenten eintreten. Der Verweis auf das Urheberrecht scheint daher meines Erachtens reine Förmelei zu sein, zumal das Bundesverwaltungsgericht in seinen Urteilen vom 25. Juni 2015 ausdrücklich klarstellt, dass das von Behördenmitarbeitern dem Dienstherrn überlassene Veröffentlichungsrecht unter dem Vorbehalt gesetzlicher Verpflichtungen stehe, die sich aus dem Informationsfreiheitsgesetz ergeben. „Jedenfalls soweit nicht Urheberrechte außenstehender Dritter betroffen sind, ist es der Behörde in aller Regel versagt, ein bestehendes urheberrechtliches Schutzrecht gegen Informationszugangsansprüche zu wenden“ (BVerwG 7 C 1/14, Rdn. 38 - juris und BVerwG C 2/14, Rdn. 37 - juris).

Zumindest bei einfachen innerbehördlichen Schriftsätzen dürfte im Übrigen bereits die für die Begründung des Urheberrechtes erforderliche Schöpfungshöhe in der Regel nicht erreicht sein.

4.1.3 Keine Aufsplittung eines Antrags in viele

VG Berlin und OVG Berlin-Brandenburg: Antragssplitting darf nicht zu einer Gesamtgebührenhöhe führen, die den Antragsteller abschreckt!

In meinem 4. Tätigkeitsbericht hatte ich über den Fall zweier Journalisten berichtet, die 2011 in zwei Schreiben mit insgesamt 66 Fragen Informationen zur Förderung von Sportverbänden und Olympiastützpunkten begehrt hatten (4. TB Nr. 5.3.1). Bei der Berechnung der Gebühren für den dabei angefallenen notwendigen - zweifellos sehr hohen - Personalaufwand ging das Bundesministerium des Innern trotz der sehr engen thematischen Verbindung und der Zusammenfassung der Fragen in (nur) zwei Schreiben davon aus, hier liege pro Frage jeweils ein selbständiger IFG-Antrag vor. Die anteiligen Personalkosten konnten nach Auffassung des BMI daher pro Frage mit maximal 500 Euro berechnet werden. Diese Kappungsgrenze von 500 Euro ist im Gebühren- und Anlagenverzeichnis zu § 1 der Informationsgebührenverordnung verbindlich vorgegeben. Für die Beantwortung von 63 der 66 Fragen berechnete das BMI den Antragstellern Gebühren in Höhe von 12.676,25 Euro. Hinzu kamen Auslagen für Kopierkosten in Höhe von 2.275,95 Euro.

Diese „Zerlegungspraxis“ verstößt nicht nur nach meiner Auffassung gegen das Verbot abschreckender Gebührenfestsetzung des IFG.

Kasten a zu Nr. 4.1.3

§ 10 Abs. 1, 2 IFG in der 2011 maßgeblichen Fassung:

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.

(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

(3) (…)

Die sachlich nicht gebotene Aufsplittung entfaltet eine prohibitive Wirkung auch gegenüber anderen, potentiellen Antragstellern und schreckt von der „wirksamen Inanspruchnahme“ des Informationszuganges ab.

Leider konnte sich das BMI meiner Auffassung nicht anschließen. Das Verwaltungsgericht Berlin und ihm folgend das OVG Berlin-Brandenburg haben dann aber meine Rechtsauffassung eindeutig bestätigt:

Kasten b zu Nr. 4.1.3

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 19. März 2015, OVG 12 B 26.14, Rdn. 36 - juris

In nicht zu beanstandender Weise ist das Verwaltungsgericht danach davon ausgegangen, dass in den Fällen, in denen nur ein Informationsantrag zu einem einheitlichen Lebenssachverhalt gestellt wird, auch gebührenrechtlich ein einheitliches Informationsbegehren vorliegt. Ein solches einheitliches Begehren kann nicht in mehrere - jeweils für sich genommen - gebührenpflichtige Amtshandlungen aufgespalten werden. Die Art und Weise der Aktenführung bei der informationspflichtigen Stelle, eine Aufgliederung des Begehrens in mehrere Einzelbescheide aus Gründen der Übersichtlichkeit oder eine abschnittsweise Bearbeitung des Informationsantrages darf sich in diesen Fällen gebührenrechtlich nicht zu Lasten des Antragstellers auswirken. Dies gilt auch bei umfangreichen Informationsbegehren. Ein etwaiger mit der Bearbeitung des Antrages einhergehender unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand kann allenfalls im Rahmen der §§ 1 Abs. 2 Satz 3, 7 Abs. 2 Satz 1 IFG berücksichtigt werden, nicht aber eine Gebührenbemessung rechtfertigen, die prohibitive Wirkung entfaltet. Werden dagegen ausdrücklich mehrere Informationsanträge - etwa bei verschiedenen informationspflichtigen Stellen - gestellt oder betrifft ein Informationsantrag mehrere unterschiedliche Lebenssachverhalte, die keinen inneren Zusammenhang aufweisen, ist dem auch gebührenrechtlich Rechnung zu tragen. In einem derartigen Fall ist bei einer (teilweisen) Informationsgewährung von mehreren individuell zurechenbaren Leistungen der öffentlichen Hand und damit auch mehreren gebührenpflichtigen Amtshandlungen auszugehen.

Das OVG hat die erstinstanzliche Entscheidung auch insoweit bekräftigt, als das VG Berlin keine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Auslagen für die Herstellung von Abschriften (Kopien) und Ausdrucken gesehen hat. Insoweit fehle im IFG eine gesetzliche Ermächtigung zur Regelung in der Informationsgebührenverordnung. Eine solche Verordnungsermächtigung ergebe sich auch nicht aus dem Verwaltungskostengesetz (OVG Berlin-Brandenburg, a. a. O., Rdn. 41 f.).

Das OVG hat die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen. Über die Entscheidung werde ich im nächsten TB berichten.

4.1.4 Keine Informationen zum „Bundestrojaner“?

Unterlagen zur Remote Forensic Software und der Beteiligung des Bundeskriminalamtes und des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik daran müssen nicht offengelegt werden.

Ein Antragsteller bat das Bundesministerium des Innern (BMI) um Übersendung von internen Schreiben zur Entwicklung einer Remote Forensic Software (RFS) und zur Unterstützung des Bundeskriminalamtes (BKA) durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) bei der Entwicklung des sog. „Bundestrojaners“. Das BMI lehnte den Zugang zu den Unterlagen unter Verweis auf die Ausschlussgründe des § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG und des § 3 Nummer 4 IFG ab: Das vorzeitige Bekanntwerden der beantragten Dokumente könne nachteilige Auswirkungen auf die Durchführung des laufenden Verfahrens des 1. Untersuchungsausschusses der 18. Wahlperiode („NSA“) haben. Zudem seien die begehrten Unterlagen als Verschlusssachen eingestuft und unterlägen daher nicht dem Informationszugang.

Im Rahmen des Vermittlungsersuchens des Antragstellers haben meine Mitarbeiter Einsicht in die fraglichen Dokumente genommen. Die Einschätzung des BMI hinsichtlich der Einstufung als Verschlusssache und die darauf gestützte Ablehnung des Zugangs waren nicht zu beanstanden. Nach § 3 Nummer 4 IFG kann der Zugang zu solchen Informationen verwehrt werden, die als Verschlusssache nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministeriums des Innern zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (Verschlusssachenanweisung) eingestuft sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat jedoch im Jahr 2009 entschieden, dass es für die Geltendmachung dieses Ausschlussgrundes nicht allein auf die formelle Einstufung als Verschlusssache ankomme, sondern der nötige Schutz der materiellen Geheimhaltungsbedürfnisse, wie sie in der Verschlusssachenanweisung geregelt sind, maßgebliches Kriterium sei (BVerwG, Urteil vom 29.10.2009, Az. 7 C 21/08 - juris). Somit bedarf es also stets einer Prüfung, ob die fragliche Einstufung den Vorgaben der Verschlusssachenanweisung aktuell noch entspricht. Diese Voraussetzungen waren hier erfüllt.

4.1.5 Informationen zum Thema „Überwachungstechnologien“

Die Klage auf Auskunft zu Kontakten und Gesprächen des Bundesministeriums des Innern zu diesem sensiblen Thema war weitgehend erfolgreich.

Im September 2012 begehrte ein Journalist Informationen über die „einschlägigen“ Kontakte des BMI mit nationalen und internationalen Gesprächspartnern. Zur Recherche evtl. „einschlägiger“ Informationsbestände beteiligte das Justiziariat des Ministeriums vier Abteilungen, den IT-Stab und die Projektgruppe BOS. Die Abfrage ergab einen umfangreichen, möglicherweise relevanten Informationsbestand von ca. 1.300 Aktenordnern aus den Jahren 2010 - 2012, die für die Beantwortung von 9 der 14 Fragen hätten durchgesehen werden müssen. Mit Blick auf eventuell antragsrelevante personenbezogene Daten war wegen möglicherweise nötigen Drittbeteiligungsverfahren mit weiteren Verzögerungen zu rechnen.

Der Antragsteller wurde daher mit Zwischenbescheid vom 12. Dezember 2012 um Mitteilung gebeten, ob er zur Verfahrensbeschleunigung mit einer Schwärzung personenbezogener Daten einverstanden sei. Ferner wurde er

um Konkretisierung mehrerer Fragen gebeten und darauf hingewiesen, dass sich die zu erwartenden Gebühren für den Personalaufwand bei der Bearbeitung seines Antrages an der Obergrenze des Gebührenrahmens von 500 Euro bewegen würden.

Der Antragsteller ging darauf nicht ein, sondern monierte die lange Bearbeitungsdauer.

Mit Bescheid vom 25. Januar gab das Ministerium Antworten auf 9 Fragen und lehnte den Antrag im Übrigen ab, da der Antragsteller seine Obliegenheit verletzt habe, die begehrten Informationen zeitlich oder thematisch einzugrenzen und damit an der Begrenzung des behördlichen Aufwandes mitzuwirken.

Nach erfolglosem Widerspruch erhob der Antragsteller Klage auf Erteilung von Auskunft zu 14 Fragen zu Kontakten, Gesprächen, Veranstaltungen und Reisen im einschlägigen thematischen Kontext.

Das Verwaltungsgericht Berlin gab ihm überwiegend Recht:

Da der Kläger konkrete Fragen gestellt habe und dabei insbesondere konkretisiert habe, was er unter „Überwachungstechnologie“ verstehe, könne eine weitere Präzisierung des Antrages nicht gefordert werden:

Kasten zu Nr. 4.1.5

Entscheidung VG Berlin, Urteil vom 19. Juni 2014, 2 K 212.13, Rdn. 48 - juris - unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerwG zu § 3 Abs. 2 Nr. 3 UIG

„Eine weitere Präzisierung seines Zugangsantrages, insbesondere die Benennung bestimmter Dokumente, in die er Einsicht begehrt, ist dem Kläger mangels Kenntnis des Akteninhalts, über den er sich gerade unterrichten möchte, nicht möglich“.

Der Anspruch auf Informationszugang sei auch nicht wegen unverhältnismäßigen Aufwandes bei der Bereitstellung der begehrten Informationen ausgeschlossen. Ein solcher unverhältnismäßiger Aufwand sei anzunehmen, wenn die Behörde durch die Bearbeitung des Antrages „gehindert wird, ihre eigentlichen Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen“.

Ein unverhältnismäßiger Aufwand liege ferner dann vor, „wenn der organisatorisch-technische Aufwand der Informationsgewährung in einem Missverhältnis zu dem zu erwartendem Erkenntnisgewinn der Allgemeinheit bzw. des Einzelnen steht“. Beides sei nach dem Vortrag des Klägers indes nicht der Fall. So sei schon die Behauptung der Beklagten, es sei nicht ermittelbar, welche der ca. 130 Organisationseinheiten des BMI betroffen sein könnten, nicht nachvollziehbar, nachdem das Justiziariat die Rechercheanfrage nur an einige Abteilungen und sonstige Organisationseinheiten gerichtet habe. Im übrigen zeige der Hinweis auf zahlreiche Organisationseinheiten, dass die Last der Informationsermittlung auf viele Schultern verteilt werde. Damit habe sich die grundsätzliche Annahme bestätigt, dass die Beklagte die in Frage stehenden Akten kenne und über eine die Suche beschleunigende Erfahrung mit dem Aktenbestand und entsprechende Informationstechniken verfüge. Das BMI habe nicht substantiiert dargetan, dass der Aufwand für die Durchsicht von (nach Angaben des BMI) 1.300 Ordnern ohne - nicht nur vorübergehende - Zurückstellung von Kernaufgaben bewältigt werden könnte (VG Berlin, a. a. O., Rdn. 53).

Das VG Berlin sah auch kein Missverhältnis zwischen dem Recherche- und sonstigen Aufwand des BMI und dem zu erwartenden Erkenntnisgewinn der Allgemeinheit und betonte in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Themas gerade für den Kläger als Journalisten.

4.1.6 Gebühren wegen Organisationsmängeln?

Nicht immer kann auf alle für die Beantwortung infrage kommenden Akten „auf Knopfdruck“ zugegriffen werden. Beruht der Bearbeitungsaufwand nicht auf Organisationsmängeln, können dafür auch Gebühren erhoben werden.

Eine Petentin hatte beim BMI Auskunft u. a. zu der Frage erbeten, in welchem Umfang die GIZ als Bundesunternehmen für das BMI für welche Projekte in den Jahren 2012, 2013 und 2014 Leistungen erbracht habe bzw. erbringen sollte. Sie ging dabei davon aus, es handele sich hierbei um eine einfache und damit gebührenfreie Auskunft. Für den Fall einer gebührenpflichtigen Antwort bat sie das BMI um eine Vorabinformation über die Höhe der Kosten.

Das BMI erläuterte ihr daraufhin, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe innerhalb des Gebührenrahmens Gebühren erhoben werden. In welcher Höhe Gebühren und Auslagen im vorliegenden Fall tatsächlich anfallen würden, konnte das BMI ihr noch nicht abschließend mitteilen, da der konkrete Verwaltungsaufwand erst im Rahmen der Bearbeitung des Antrags festgestellt werden könne. Im weiteren Schriftverkehr wurde ihr zwar erläutert, warum es sich vorliegend nicht um eine einfache (gebührenfreie) Auskunft handele; dies war für die Petentin aber nicht nachvollziehbar. Sie sah sich durch die Gebührenerhebung in Ihren Rechten verletzt und wandte sich an mich.

Dabei ging sie davon aus, bei der GIZ handele es sich um einen Auftragnehmer, der aus der Auftragnehmerdatei und der BMI-Buchhaltung rasch und unkompliziert ermittelbar sein müsse. Zudem fordere sie keine Akten an, sondern erbat eine summarische Information, die aus einer Projektdatenbank, wie sie bei vielen Bundesbehörden geführt werde, abgefragt werden könne. Über eine solche Datei verfügt das BMI aber nicht. Das Aktensystem orientiert sich an Sachaufgaben und nicht an Auftragnehmern. Hierzu führte das BMI aus: „Auch wenn inzwischen viele Akten nicht mehr in Papierform, sondern in elektronischer Form geführt werden, sind die Zugriffsrechte für die einzelnen Organisationseinheiten genau definiert, um sicherzustellen, dass keine unbefugten Zugriffe auf Akten erfolgen können. Ein Zugriff auf alle für die Beantwortung eines IFG-Antrages infrage kommenden Akten „auf Knopfdruck“ ist daher leider nicht möglich. ... Wenn verschiedene Organisationseinheiten von einem Antrag betroffen sein könnten, müssen diese durch Abfrage ausfindig gemacht werden. So sind auch in diesem Fall in mehreren Referaten Akten zu sichten ...“

Diese Ausführungen des Ministeriums konnte ich nachvollziehen und die Einschätzung, es handele sich - entgegen der Auffassung der Petentin - nicht um eine einfache Auskunft, teilen. Eine unrichtige Sachbehandlung oder Organisationsmängel, die zu einer - vom Antragsteller nicht zu vertretenden - „Aufblähung“ von Gebühren führen, war vorliegend nicht feststellbar.

4.2 Auswärtiges Amt

4.2.1 Zur Information über Sitzungsteilnehmer

Müssen Sitzungsteilnehmer einwilligen, wenn ihre Namen mitgeteilt werden sollen?

In einem Fall ging es darum, ob das Auswärtige Amt (AA) die Namen von Konferenzteilnehmern der deutsch-nigerianischen binationalen Kommission nennen muss. Die Fragen zu Terminen, Themen und Inhalten der Sitzungen hatte das AA antragsgemäß beantwortet; die von ihm erbetene namentliche Nennung der teilnehmenden Personen jedoch mit Hinweis auf § 5 Absatz 1 IFG abgelehnt.

Kasten zu Nr. 4.2.1

§ 5 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 3 und 4 IFG

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

(3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

(4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

In seiner Anfrage an das AA hatte der Antragsteller um eine namentliche Nennung der teilnehmenden Personen, alternativ um eine genaue Beschreibung der Behörde und der Stellung innerhalb des Referats, aus dem die Person stammt, gebeten. Das AA hatte sich für die vom Antragsteller angebotene zweite Alternative entschieden, um die Anfrage im Hinblick auf die festzusetzenden Gebühren mit möglichst geringem Aufwand bearbeiten zu können. Für eine namentliche Nennung der teilnehmenden Personen wäre aus seiner Sicht ansonsten ein umfangreiches Drittbeteiligungsverfahren erforderlich gewesen.

Sieht eine Behörde nämlich Anhaltspunkte dafür, dass ein Dritter ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann, gibt sie ihm schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme. Gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG dürfen Informationen, die personenbezogene Daten enthalten, nur zugänglich gemacht werden, wenn der Dritte eingewilligt hat oder das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt. Belange Dritter sind nicht berührt, wenn das Gesetz selbst eine abschließende Abwägung des Informationsinteresses mit dem Interesse Dritter am Ausschluss des Informationszuganges vorgenommen hat und diese Abwägung „ausnahmefest“ ist.

Ob hier allerdings ein umfangreiches Drittbeteiligungsverfahren notwendig gewesen wäre, war für mich zumindest fraglich.

Auch wenn es sich bei den Namen der Teilnehmer um personenbezogene Daten handelt, kann ein schutzwürdiges individuelles Geheimhaltungsinteresse grundsätzlich in Frage gestellt werden, da die Betroffenen an den Sitzungen nicht als Privatpersonen, sondern als „offizielle“ Vertreter ihrer Behörde teilgenommen haben. Die Teilnahme betrifft daher nicht die besonders geschützte Privat- oder Intimsphäre, sondern vielmehr die weniger geschützte Sozialsphäre (VG Berlin, Urteil vom 07.04.2011, Az. 2 K 39.10 - juris).

Nach meiner Auffassung unterliegen die Namen der Sitzungsteilnehmer deswegen dem Transparenzgebot. Hier besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse am Informationszugang:

Für Mitarbeiter deutscher öffentlicher Stellen richtet sich der Schutz personenbezogener Daten nach § 5 Absatz 3 und 4 IFG; danach unterliegen bestimmte Angaben zur Person wie insbesondere der Name grundsätzlich dem Informationszugang. Bereits der Gesetzgeber ist also davon ausgegangen, die Offenbarung der Daten verletze nicht das schutzwürdige Interesse dieser Personen.

Da der Antragsteller seinen Antrag nicht begründet hatte, konnte das AA auch keine Abwägung vornehmen und prüfen, ob eine Drittbeteiligung der Sitzungsteilnehmer hier geboten war.

Möglicherweise hat der Hinweis des AA auf ein umfangreiches Beteiligungsverfahren und die damit verbundenen Kosten auf den Antragsteller abschreckend gewirkt. Ich hätte mir bei der Bitte des AA um schriftliche Begründung des Antrages jedenfalls eine präzisere Formulierung gewünscht, da der Umfang einer möglichen Drittbeteiligung mit Blick auf § 5 Absatz 3 und 4 IFG nicht absehbar war.

Ich habe das AA gebeten, dies in zukünftigen Verfahren zu berücksichtigen.

4.2.2 Die Liste der BND-Residenten bleibt unter Verschluss

Über eine Internetplattform beantragte eine Petentin beim Auswärtigen Amt erfolglos die Zusendung einer „Liste der Residenten des Bundesnachrichtendienstes an den deutschen Auslandsvertretungen einschließlich der Abteilung, denen sie dort zugeordnet sind“.

Da der postalisch an die angegebene Zustelladresse in Beirut übermittelte, ablehnende IFG-Bescheid die Petentin offensichtlich nicht erreicht hatte, wandte sie sich an mich.

Der Informationszugang war hier nach Auffassung des Auswärtigen Amtes zwingend zu versagen, weil die Informationen einer durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungspflicht unterlagen. Im Zeitpunkt der Entscheidung bestand nicht nur die „formale“ Einstufung als Verschlusssache fort, sondern auch die vom Bundesverwaltungsgericht geforderte, aktuelle Schutzwürdigkeit des Informationsgehaltes (vgl. 2. TB Nr. 2.1.8), die das AA meinen Mitarbeitern substantiiert und plausibel dargelegt hat.

Die Voraussetzungen des § 3 Nummer 4 IFG für die Ablehnung des Informationszuganges lagen somit vor.

4.2.3 Der Bundespräsident, die Botschafter und das IFG

Amtliche Informationen zur Wahrnehmung verfassungs- und völkerrechtlicher Aufgaben durch den Bundespräsidenten unterliegen nicht dem Informationsfreiheitsgesetz.

Das Informationsbegehren eines Petenten beim Auswärtigen Amt bezog sich u. a. auf eine Liste der vom Bundespräsidenten versandten Beglaubigungsschreiben anlässlich der Ernennung und Akkreditierung von Botschaftern der Bundesrepublik Deutschland sowie auf die entsprechenden Schreiben, die der Bundespräsident von fremden Staatsoberhäuptern zur Akkreditierung ihrer Botschafter in der Bundesrepublik Deutschland erhalten hat.

Das AA begründete seine Ablehnung damit, dass die Vorbereitung präsidentieller Akte und die vom Bundespräsidenten - hier an das Auswärtige Amt - delegierten Akte nicht dem IFG unterlägen. Das Auswärtige Amt wies darauf hin, sowohl die Akkreditierung von ausländischen Botschaftern in Deutschland als auch die Fertigung der Beglaubigungsschreiben für deutsche Botschafter im Ausland gehörten zu diesen, nach deutschem Verfassungs- und auch nach Völkerrecht dem Staatsoberhaupt vorbehaltenen Akten.

Es selbst werde insofern lediglich unterstützend für den Bundespräsidenten tätig.

Diese Rechtsauffassung war nicht zu beanstanden.

Kasten zu Nr. 4.2.3

1. Auszug aus der amtlichen Begründung des IFG (BT-Drs. 15/4493, S. 8):

„Auch die Tätigkeit des Bundespräsidialamtes fällt in der Regel nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes, insbesondere nicht die Vorbereitung präsidentieller Akte des Bundespräsidenten und die delegierten Akte (...).“

2. Auszug aus Art. 59 GG

(1) Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.

Denn nicht nur die Wahrnehmung verfassungsrechtlicher Aufgaben des Bundespräsidenten wie z. B. die völkerrechtliche Vertretung des Bundes nach Artikel 59 Absatz 1 GG, sondern auch deren Vorbereitung, die in der Regel, aber nicht in jedem Fall allein durch das Bundespräsidialamt erfolgt, stellt keine Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben i. S. d. § 1 Absatz 1 IFG dar (Schoch, IFG, Rdn. 102 zu § 1 IFG).

Das IFG war deshalb hier nicht anzuwenden.

4.3 Bundesministerium der Finanzen

4.3.1 Informationsfreiheit gegen Steuer- und Zollgeheimnis

Schützt das Steuer- oder Zollgeheimnis uneingeschränkt Informationen zu einem Zolllager, das für eine Behörde eingerichtet wurde?

In Zolllagern können Waren zollfrei gelagert werden. Zollrechtlich sind diese damit gewissermaßen „Ausland“. Amtliche Informationen der deutschen Zollbehörden zu Zolllagern und Zolllagerverfahren unterliegen gleichwohl dem IFG.

Ein Bürger stellte unter Berufung auf das IFG beim Hauptzollamt Hamburg-Hafen Fragen zu einem für das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie eingerichteten Zolllager und zu den Verzollungsmethoden des Bundesamtes für Geräte, die außerhalb der EU beschafft worden waren.

Der IFG-Antrag wurde von der damaligen Bundesfinanzdirektion Nord sehr kurz und ohne weitere Begründung zurückgewiesen, „da einer Auskunft die Regelung des § 3 Nummer 4 IFG entgegensteht.“

Kasten a zu Nr. 4.3.1

§ 3 Nr. 4 IFG:

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

Diese Vorschrift bezieht sich auf außerhalb des IFG liegende Versagungsründe. Von welcher Fallvariante des § 3 Nummer 4 IFG die Bundesfinanzdirektion Nord dabei hier ausging und welches rechtlich geschützte Geheimnis dem Informationszugang aus Sicht der Behörde entgegenstehen sollte, war für den Antragsteller nicht erkennbar und auch für meinen Mitarbeiter zunächst nicht ersichtlich.

Der Bescheid wies so ein deutliches Begründungsdefizit auf, das nicht allgemeine Praxis werden sollte.

Erst in ihrer Stellungnahme mir gegenüber berief sich die Behörde mit knappen Worten auf das in § 30 Absatz 2 Nummer 1 Buchstabe a der Abgabenordnung geregelte Steuergeheimnis. Die „Beantragung eines Zolllagers bei der Bundeszollverwaltung“ sei „zweifellos ein solches Verwaltungsverfahren, das dem Steuergeheimnis unterliegt.“

Kasten b zu Nr. 4.3.1

Abgabenordnung (AO) - § 30 Steuergeheimnis

(1) Amtsträger haben das Steuergeheimnis zu wahren.

(2) Ein Amtsträger verletzt das Steuergeheimnis, wenn er

1. Verhältnisse eines anderen, die ihm
   a) in einem Verwaltungsverfahren, einem Rechnungsprüfungsverfahren oder einem gerichtlichen Verfahren in Steuersachen,
   b) in einem Strafverfahren wegen einer Steuerstraftat oder einem Bußgeldverfahren wegen einer Steuerordnungswidrigkeit,
   c) aus anderem Anlass durch Mitteilung einer Finanzbehörde oder durch die gesetzlich vorgeschriebene Vorlage eines Steuerbescheids oder einer Bescheinigung über die bei der Besteuerung getroffenen Feststellungen

   bekannt geworden sind, oder
2. ein fremdes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm in einem der in Nummer 1 genannten Verfahren bekannt geworden ist, unbefugt offenbart oder verwertet oder
3. nach Nummer 1 oder Nummer 2 geschützte Daten im automatisierten Verfahren unbefugt abruft, wenn sie für eines der in Nummer 1 genannten Verfahren in einer Datei gespeichert sind.

(3) Den Amtsträgern stehen gleich (...)

(4) Die Offenbarung der nach Absatz 2 erlangten Kenntnisse ist zulässig, soweit

1. sie der Durchführung eines Verfahrens im Sinne des Absatzes 2 Nr. 1 Buchstaben a und b dient,
2. sie durch Gesetz ausdrücklich zugelassen ist,
3. der Betroffene zustimmt,
4. sie der Durchführung eines Strafverfahrens wegen einer Tat dient, [...]

Weshalb hier „zweifellos“ das Steuergeheimnis und nicht das gemeinschaftsrechtlich begründete, in Artikel 15 des so genannten Zollkodex geregelte Zollgeheimnis i. V. m § 3 Nummer 4 IFG den Informationszugang ausschließen sollte, wurde im Bescheid nicht angesprochen, obwohl die Abgrenzung der Anwendungs- und Schutzbereiche der beiden Vorschriften auch Fachleuten nicht schon auf den ersten Blick klar sein dürfte.

Das Zollgeheimnis des Artikel 15 Zollkodex schützt nicht nur Angaben, die den zuständigen Behörden von Privatpersonen mitgeteilt worden sind, sondern auch von einer Behörde mitgeteilte vertrauliche Informationen.

Kasten c zu Nr. 4.3.1

Artikel 15 des Zollkodex

Alle Angaben, die ihrer Natur nach vertraulich sind oder vertraulich mitgeteilt werden, fallen unter die Geheimhaltungspflicht. Sie dürfen von den Zollbehörden nicht ohne ausdrückliche Zustimmung der Person oder Behörde, die die Angaben gemacht hat, weitergegeben werden. Die Weitergabe ist jedoch zulässig, soweit die zuständigen Behörden im Einklang mit dem geltenden Recht, insbesondere im Rahmen von Gerichtsverfahren, dazu verpflichtet sind. Die Offenlegung oder Weitergabe von Angaben hat unter uneingeschränkter Beachtung der geltenden Datenschutzvorschriften, insbesondere der Richtlinie 95/46/EG und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001, zu erfolgen.

Dagegen schützt das Steuergeheimnis insbesondere „Verhältnisse eines anderen“, die in einem Verwaltungsverfahren „bekannt geworden sind“. Hier stellte sich schon die Frage, ob der „andere“ dabei auch eine Behörde sein kann. Auch wenn dies der Fall sein sollte, ist weiter fraglich, ob diese amtlichen Informationen ausnahmslos und gewissermaßen „IFG-resistent“ durch das Steuergeheimnis geschützt werden, obwohl auch das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie als „Quelle“ der fraglichen Informationen selbst dem IFG unterliegt.

Die Abgabenordnung verlangt auch für die vorliegende Konstellation die Zustimmung des „Betroffenen“ zur Weitergabe an Dritte, auch wenn die „betroffene“ Behörde einen im IFG explizit geregelten Versagungsgrund gar nicht geltend machen kann.

Das Zollgeheimnis schützt nach seinem Wortlaut hingegen nicht nur die von Privaten, sondern auch die von Behörden in ein Verfahren eingebrachten Informationen. Die „Weitergabe“ ist hier „jedoch zulässig, soweit die zuständigen Behörden im Einklang mit dem geltenden Recht, insbesondere im Rahmen von Gerichtsverfahren, dazu verpflichtet sind.“ „Geltendes Recht“ ist dabei jedenfalls nach meiner Auffassung auch das Informationsfreiheitsrecht.

Die Gründe für die Zugangsverweigerung sind plausibel darzulegen, ohne die schutzbedürftige Information selbst preiszugeben. Dies gilt unabhängig davon, ob hier das Steuer- oder das Zollgeheimnis in Verbindung mit §3 Abs. 4 IFG dem Informationszugang nach Auffassung des Hauptzollamts entgegenstand.
Erst in ihrer Stellungnahme hat die Bundesfinanzdirektion darauf hingewiesen, das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie habe der Auskunftserteilung „aufgrund noch laufender Überprüfungen des Zolllagerverfahrens“ nicht zugestimmt.

Weshalb schließlich auch die allgemein gehaltene zweite Frage des Petenten nach den Verzollungsmodalitäten des Bundesamtes für Geräte, die außerhalb der Europäischen Gemeinschaft beschafft wurden, ohne Verletzung des Steuergeheimnisses nicht einmal durch kurze Erläuterung der Rechtslage beantwortet werden konnte, blieb offen.

Der Antragsteller hat seinen Widerspruch zurückgenommen und das Verfahren bei mir nicht weiter verfolgt. Gleichwohl werde ich die einschlägigen, „grundsatzrelevanten“ Fragen mit dem BMF und der Zollverwaltung weiter erörtern.

Eine Klarstellung jedenfalls in den Durchführungsbestimmungen zur Abgabenordnung und zum Zollkodex scheint mir sinnvoll.

4.3.2 Zugang zu Auswahlunterlagen

Einsicht in Unterlagen für ein Auswahlverfahren kann nur mit Einwilligung der Betroffenen gewährt werden.

Eine große Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen suchte Volljuristinnen und Volljuristen für mehrere Abteilungen an mehreren Standorten im Bundesgebiet. Ein Kandidat hatte sich beworben, wurde jedoch nicht eingestellt, da er die alternativ geforderten obligatorischen Voraussetzungen (jeweils) nicht erfüllte.

Daraufhin legte er Widerspruch ein, bat darum, die Personalentscheidung auszusetzen und beantragte Akteneinsicht an seinem Wohnort „zur Prüfung der Erfolgsaussichten eines Klageverfahrens bzw. eines einstweiligen Rechtsschutzverfahrens“. Er war dabei der Auffassung, ihm müsse der Informationszugang nach Schwärzung einzelner personenbezogener Daten ohne vorheriges Drittbeteiligungsverfahren und ohne Einwilligung der jeweils erfolgreichen Bewerber gewährt werden.

Dies wurde „aus Datenschutzgründen“ ohne weitere Begründung abgelehnt.

Daraufhin bat er mich um Unterstützung. Er sah „keinen Aufwand darin, die Unterlagen des ausgewählten Mitarbeiters einmal zu kopieren und alle personenbezogenen Angaben zu schwärzen. Da sehe ich die Examensnoten, eventuell die Hochschule und die bisherigen Zeugnisse und kann mir einen Eindruck verschaffen.“

In diesem Fall war zunächst schon fraglich, ob der Bewerber hier den Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG oder einen - evtl. vorrangigen - spezialgesetzlich geregelten Anspruch z. B. des Beamtenrechts verfolgte. Der beamtenrechtliche Anspruch auf Zugang zur „eigenen“ Personalakte nach § 110 BBG ist ein „höchstpersönlicher“ Anspruch des nach einem Auswahlverfahren eingestellten Beamten.
Auskünfte an externe Dritte wie hier den unterlegenen Konkurrenten dürfen gem. § 111 Absatz 3 BBG grundsätzlich nur mit Einwilligung des oder der betroffenen Beamten bzw. Beamtin erteilt werden, es sei denn, u. a. der Schutz berechtigter, höherrangiger Interessen der oder des Dritten erfordere die Auskunftserteilung zwingend. Ob diese Vorschrift zur Anwendung hätte kommen können, erscheint sehr zweifelhaft, konnte indes offen bleiben, da der Petent sich auf das IFG berief.

Dieses sieht in der Vorschrift des BBG keine vorrangige und abschließende Spezialregelung, sondern erlaubt den Informationszugang zu „Informationen aus Unterlagen, soweit sie (wie hier) mit einem Dienst- oder Amtsverhältnis in Zusammenhang stehen“ dann, wenn der Dritte angehört worden ist und eingewilligt hat (§ 5 Absatz 1 Satz 1 i. V. m. Absatz 2 IFG).

Gleiches gilt, wenn der Antragsteller Zugang zum sog. Stellenbesetzungsvermerk begehrt, in dem auswahlrelevante, personenbezogene Informationen insbesondere aus den Bewerbungen und evtl. bereits anderweitig vorhandenen Personalakten der Bewerber zusammengefasst sind. Auch insoweit ist § 5 Absatz 2 IFG einschlägig, dessen Schutzbereich sich nicht auf „Personalaktendaten“ in bereits entstandenen Personalakten beschränkt, sondern alle personenbezogenen Informationen schützt, „soweit sie mit einem Dienst- oder Amtsverhältnis (...) des Dritten“ (hier des/der Mitbewerber) „in Zusammenhang stehen“. § 5 Absatz 2 IFG begründet einen absoluten Schutz, der nur dann nicht notwendig ist, wenn der betroffene Dritte mit dem Informationszugang einverstanden ist. Das Gleiche gilt für weitere unterlegene Mitbewerber. Auch insoweit sind gleichermaßen sensible personenbezogene Informationen betroffen, die im Zusammenhang mit einem angestrebten Dienstverhältnis stehen und deren Schutzwürdigkeit durch das Nichtzustandekommen des angestrebten Dienstverhältnisses nicht gemindert wird (vgl. dazu auch Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 13, nach der auch personenbezogene Informationen aus Vermerken über die Auswahl konkurrierender Bewerber dem Schutz des § 5 Absatz 2 IFG unterfallen).

Ohne Einwilligung war der Zugang zu personenbezogenen Daten des bzw. der erfolgreichen Bewerber(s) mithin ausgeschlossen. Dass sich hier auch nach einer vom Petenten vorgeschlagenen Schwärzung des Namens und weiterer Daten immer noch etliche personenbezogene Informationen aus den Examenszeugnissen, Unterlagen der Hochschule(n) und bisherigen Zeugnissen von Arbeitgebern herauslesen ließen und eine Identifizierung des erfolgreichen Bewerbers mit geringem zusätzlichen Rechercheaufwand möglich machen könnten, schien mir jedenfalls nicht fernliegend. Schwärzungen schienen mir deswegen für eine sichere Anonymisierung und damit für eine Rechtfertigung des Informationszuganges ohne Einwilligung des erfolgreichen Dritten nicht hinreichend tragfähig.

Der Petent war mit dieser Bewertung nicht zufrieden, hat aber - soweit ersichtlich - keine Klage erhoben.

4.3.3 Zahl der eigenen Beschäftigten im BZSt angeblich nicht bekannt

Das Bundeszentralamt für Steuern gab die erfragten Beschäftigtenzahlen erst nach meiner Intervention bekannt.

Beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) wurde u. a. Auskunft über die Zahl der dort beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erbeten, unterteilt nach Status und Laufbahngruppen. Das Amt lehnte den Antrag mit der Begründung ab, über die angefragten Informationen nicht zu verfügen. Diese müssten zunächst aus verschiedenen Aufzeichnungen zusammengetragen und in einer neuen Aufzeichnung zusammengefasst werden. Dazu sei es aber durch das Informationsfreiheitsgesetz nicht verpflichtet. Demgegenüber gab das dem BZSt vorgesetzte Bundesministerium der Finanzen einem entsprechenden Antrag des Petenten zum Personal des Ministeriums umgehend statt und leitete ihm die erbetenen Informationen zu. Im Rahmen meiner Vermittlungstätigkeit wies ich das BZSt auf diese Tatsache hin und bat um erneute Prüfung; daraufhin stellte das BZSt dem Petenten die begehrten Informationen schließlich doch noch zur Verfügung.

4.3.4 BVS verliert Klageverfahren

Mit bemerkenswerter juristischer Phantasie, aber letztlich erfolglos versuchte die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BVS) einen IFG-Antrag abzuwehren.

Im 4. TB hatte ich kurz über den zunächst erfolglosen IFG-Antrag eines Unternehmers berichtet, der nach einem fehlgeschlagenen Immobilienerwerb und anschließendem Konkurs Anwaltsschriftsätze aus dem Konkursverfahren und Informationen zu einem früher auf der fraglichen, von der Treuhandanstalt verwalteten Immobilie tätigen, nach der Wende liquidierten Unternehmen von der BVS als Rechtsnachfolgerin der Treuhand haben wollte (vgl. 4. TB Nr. 5.5.5).

Die BVS war der Auffassung, sie müsse Geschäftsgeheimnisse des Konkursverwalters respektieren; außerdem stehe das anwaltliche Berufsgeheimnis ihrer eigenen Anwälte und der Schutz von deren geistigen Eigentum dem Informationszugang entgegen.
Nach erfolglosem Widerspruch bat mich der Antragsteller um Unterstützung und erhob Klage.

Auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren war die BVS nicht bereit, uneingeschränkten Informationszugang zu gewähren und hielt an ihrer Argumentation fest. Diese überzeugte weder den Antragsteller noch mich und fand auch beim Verwaltungsgericht Berlin kein Gehör.

Soweit die BVS den Informationszugang ausschließen wollte, um Geschäftsgeheimnisse des Konkursverwalters zu schützen, sah das VG Berlin schon kein berechtigtes und schutzwürdiges Interesse an der Nichtverbreitung der Informationen. Eine Wettbewerbsrelevanz komme bei einem im Insolvenzverfahren befindlichen Unternehmen nur in Betracht, wenn die Sanierung des Unternehmens und eine Fortsetzung des Geschäftsbetriebes beabsichtigt sei. Der ungestörte und reibungslose Ablauf des Insolvenzverfahrens werde durch § 6 Satz 2 IFG

nicht geschützt, da insoweit nur die Wettbewerbsposition eines weiterhin aktiven, im Wettbewerb stehenden Unternehmens gesichert werden sollte, nicht aber die Abwehr von Ansprüchen im Insolvenzverfahren.

Das VG Berlin lehnte auch den von der beklagten BVS in Anspruch genommenen Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 4 IFG ab, der im IFG-Verfahren die Beachtung „staatlicher" Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflichten ebenso gebietet wie den Schutz von Berufs- oder Amtsgeheimnissen. Die BVS wollte sich hier auf die anwaltliche Pflicht zur Verschwiegenheit stützen, obwohl sie selbst die Anwälte beauftragt hatte und als Verwaltungsbehörde dem Informationsfreiheitsgesetz unterliegt. Dieser juristisch phantasievollen Argumentation konnte sich auch das Gericht nicht anschließen. Es wies darauf hin, die Verschwiegenheitspflicht des Anwaltes schütze nur das Vertrauensverhältnis zwischen Mandant und Anwalt; allein der Mandant (hier also die beklagte BVS) sei „Herr(in) des Geheimnisses", wie auch die Regelungen zum anwaltlichen Zeugnisverweigerungsrecht zeigten. Wo die „Herrin des Geheimnisses" als Behörde gesetzlich zur Transparenz verpflichtet sei, sieht das VG Berlin keine Verpflichtung ihrer Anwälte zur Verschwiegenheit, auf die sich die BVS berufen könnte.

Kasten zu Nr. 4.3.4

VG Berlin, Urteil vom 04.06.2015, Az. VG 2 K 84.13, S. 11 f. - juris

„Anderenfalls könnte die Beklagte den grundsätzlich voraussetzungslosen Informationszugangsanspruch des Klägers unter Verweis auf das Vertrauen in die Verschwiegenheit ihrer Rechtsanwälte zu Fall bringen, obgleich dieses Vertrauen nicht gefährdet ist. Denn der Kläger verlangt die Informationen nicht von den Beigeladenen *(den Anwälten)*, sondern von der Beklagten, die im Verhältnis zu den beigeladenen Rechtsanwälten Mandantin ist bzw. war. Die Vorschrift des § 3 Nr. 4 IFG läuft damit auch nicht leer.

Ist - anders als hier - nicht die Beklagte selbst, sondern ein Dritter Mandant, kann die Information nach den vorgenannten Vorschriften im Einzelfall durchaus von der Beklagten geheim zu halten sein."

Soweit die BVS sich auf den Schutz ihrer Anwälte als Urheber und „geistige Eigentümer" der fraglichen Schriftsätze berief, blieb dies ebenfalls erfolglos, da sie nicht im einzelnen plausibel und nachvollziehbar dargelegt habe, worin die persönliche und geistige Schöpfung und damit der Charakter als schutzwürdiges Werk i. S. d. Urheberrechtes bestehe.

4.3.5 Transparenz bei Dienstaufsichtsbeschwerden?

Kein Zugang zu Unterlagen eines Dienstaufsichtsbeschwerdeverfahrens.

Ein Bürger hatte sich über Mitarbeiter einer großen Bundesbehörde beschwert und begehrte anschließend Informationszugang zu den Stellungnahmen, die diese Mitarbeiter hierzu abgegeben hatten.

Nach seiner Auffassung müsse er Zugang zu diesen (zweifellos amtlichen) Informationen haben, da § 5 Absatz 3 IFG auch für seine Fallgestaltung eine gesetzliche Regelvermutung für sein überwiegendes Informationsinteresse aufstelle. Die Behörde könne bei ihrer Abwägung nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG nicht gewichtigere Argumente entgegenhalten und die Regelvermutung deswegen nicht widerlegen.

Kasten a zu Nr. 4.3.5

§ 5 Abs. 3 IFG
(3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Schluss des Informationszuganges in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

Diese Auffassung konnte ich nicht teilen. Entscheidend war hier nicht Absatz 3, wie der Petent meinte, sondern Absatz 2 des § 5 IFG. Der Gesetzgeber hat hier eine abschließende Abwägung des Informationsinteresses mit dem datenschutzrechtlichen Vertraulichkeitsinteresse von Behördenmitarbeitern vorgenommen, die in einem Dienst- oder Amtsverhältnis stehen. Die Behörde kann deswegen nicht mehr selbst abwägen, sondern ist an die vom Gesetzgeber vorweggenommene Abwägungsentscheidung gebunden.

Kasten b zu Nr. 4.3.5

§ 5 Abs. 2 IFG
Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

§ 5 Absatz 2 IFG schützt nach der Gesetzesbegründung „alle Unterlagen, die den Beschäftigten betreffen und in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis stehen. Auch Akten aus Disziplinarverfahren, Arbeitsgerichtsprozessen und Beamtenrechtsprozessen sind geschützt." Darüber hinaus schützt die Vorschrift auch „diejenigen Unterlagen, die zwar den Beschäftigten betreffen, aber allgemein und nicht nur unmittelbar mit seinem Dienstverhältnis in Zusammenhang bestehen" (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 13). Informationen zur Bewertung des dienstlichen Verhaltens eines Mitarbeiters können bei Erhärtung des Vorwurfes eines Fehlverhaltens bei Beamten zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens und bei Tarifbeschäftigten zur Einleitung arbeitsrechtlicher Sanktionen führen. Somit ist hier § 5 Absatz 2 IFG einschlägig und auch nicht durch Absatz 3 ausgeschlossen.

§ 5 Absatz 3 IFG betrifft eine ganz andere Fallgestaltung. Dieser Absatz setzt voraus, dass ein verwaltungsexterner Dritter z. B. als Gutachter oder Sachverständiger eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat und der Antragsteller personenbezogene Grunddaten wie den Namen, Titel oder den akademischen Grad dieses Dritten in Erfahrung bringen möchte. Da die beiden Mitarbeiter im vorliegenden Fall nicht als externe Gutachter Informationen zu einem (Fach-)Verfahren beigesteuert hatten, war Absatz 3 irrelevant und wäre schließlich auch von der Rechtsfolge her nicht einschlägig gewesen, da es dem Antragsteller ja gerade um Inhalte wie Äußerungen zu Tatsachen und eigene Bewertungen des dienstlichen Verhaltens durch die betroffenen Mitarbeiter ging.

4.3.6 Gebühren - noch immer ein Thema

Bei der Festsetzung von Gebühren und Gebührenvorschüssen muss das Transparenzziel des IFG im Auge behalten werden.

Kann eine Vorauszahlung für die Vorbereitung von Unterlagen für eine beantragte Akteneinsicht verlangt werden?

Darum ging es im folgenden Fall: Ein Betroffener wollte zunächst wissen, welche Daten seine Versicherung über ihn gespeichert hatte, mit der er eine Berufsunfähigkeitsversicherung abgeschlossen hatte. Er beantragte deshalb zunächst beim Unternehmen auf der Basis des datenschutzrechtlichen Anspruchs auf Selbstauskunft Einsicht in die medizinischen Gutachten.

Insoweit konnte ihm der zuständige nordrhein-westfälische Landesbeauftragte helfen.

Im Mai 2014 beantragte der Petent dann Einblick in die Aufsichtsakten der BaFin. Diese unterliegt als Bundesbehörde dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes.

Die BaFin gewährte ihm im Oktober 2014 die Akteneinsicht. Nach Vorbereitung, aber noch vor Gewährung der Einsicht in die umfangreichen Unterlagen machte sie dann aber eine Gebühr von 60 Euro für die Bereitstellung der so genannten Beschwerdeakte und die Unkenntlichmachung schutzwürdiger Aktenbestandteile geltend. Der Informationszugang nach dem IFG ist grundsätzlich kostenpflichtig (§ 10 Absatz 1 Satz 1 IFG). Einfache Auskünfte sind jedoch kostenlos zu erteilen (§ 10 Absatz 1 Satz 2 IFG).

Nach § 15 Bundesgebührengesetz (BGebG) kann eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, die auf Antrag zu erbringen ist, von der Zahlung eines Vorschusses oder von der Leistung einer Sicherheit bis zur Höhe der voraussichtlich entstehenden Gebühren und Auslagen abhängig gemacht werden. Dabei eröffnet § 15 BGebG der Behörde ein Ermessen, das in Verwaltungsverfahren nach dem IFG mit Blick auf das Transparenzziel des IFG auszuüben ist. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass die Gebühren sich nicht ausschließlich am Kostendeckungsprinzip orientieren dürfen, sondern unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen sind, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann (§ 10 Absatz 2 IFG).

Der Gesetzgeber hat also den Rahmen für die Bemessung der Gebühren nicht allein durch das Kostendeckungsprinzip, sondern auch durch das Transparenzziel des Gesetzes abgesteckt, wie auch das OVG Berlin-Brandenburg betont.

Kasten zu Nr. 4.3.6

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26.05.2014, Az. OVG 12 B 22.12, Rdn. 2 - juris

“Der Senat hat bei der Erörterung der Sach- und Rechtslage deutlich gemacht, dass im Bereich des Informationszuganges (...) eine gebührenpflichtige Amtshandlung nur ausnahmsweise von der vorherigen Entrichtung der Verwaltungsgebühren abhängig gemacht werden darf. Dies setzt voraus, dass Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, dass ohne die Vorauszahlung das Haushaltsinteresse gefährdet wäre. Solche Anhaltspunkte liegen nicht schon dann vor, wenn der Verwaltungsaufwand für die Gewährung des Informationszuganges hoch ist und möglicherweise die nach dem einschlägigen Gebührenrahmen vorgesehene Höchstgebühr übersteigt. In dem hier in Rede stehenden Bereich des Informationsfreiheitsrechts stellt der Verwaltungsaufwand für die gebührenpflichtige Amtshandlung nicht das alleinige Kriterium für die Bemessung der Gebühr innerhalb des Gebührenrahmens dar. Vielmehr ist bei der Gebührenfestsetzung auch die Bedeutung der Amtshandlung zu berücksichtigen, insbesondere sind die Gebühren nicht nur abstrakt, sondern auch individuell-konkret - unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes - so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 IFG wirksam in Anspruch genommen werden kann (vgl. § 10 Abs. 2 IFG). In dieser Vorschrift findet das Äquivalenzprinzip eine spezialgesetzliche Ausprägung, deren Beachtung die Behörden zu einer einzelfallbezogenen Prüfung zwingt, inwieweit die Bedeutung des Informationszuganges für die demokratische Meinungs- und Willensbildung und die Kontrolle des staatlichen Handelns den Aspekt der Kostendeckung zurückdrängt.

Hier war zu prüfen, ob ein Vorschuss i. S. d. § 15 BGebG für eine noch zu erbringende antragsgebundene Leistung von der BaFin gefordert werden durfte oder - jedenfalls die bereits durchgeführten - Vorbereitungsmaßnahmen als „individuell zurechenbare öffentliche Leistung(en)“ i. S. d. § 10 Absatz 1 IFG bereits vor der Akteneinsicht in Rechnung gestellt werden konnten.

Anhaltspunkte für eine Gefährdung des Haushaltsinteresses wie z. B. offene Gebührenforderungen aus anderen IFG-Verfahren oder Anzeichen für eine Zahlungsunfähigkeit konnte ich in diesem Fall nicht erkennen; die Voraussetzungen für einen Vorschuss waren hier also nicht gegeben.

Solange der Informationszugang noch nicht gewährt und diese Leistung lediglich vorbereitet war, durften deshalb auch nach der allgemeinen Regelung des § 10 Absatz 1 IFG noch keine Gebühren festgesetzt und erhoben werden.

Die Eingabe des Petenten war deswegen Anlass, mit der BaFin zu erörtern, wie unter Berücksichtigung der von der Rechtsprechung konkretisierten gesetzlichen Vorgaben Gebühren und Vorschüsse IFG-konform festgesetzt werden, und sie für künftige Fälle entsprechend zu sensibilisieren.

4.3.7 Kein IFG-Anspruch auf allgemeine Rechtsauskünfte

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) muss keine abstrakten Rechtsauskünfte ohne Bezug zu einzelnen Verwaltungsvorgängen erteilen oder neue Informationen generieren.

Im November 2015 wurde ich eingeschaltet, nachdem bei der BaFin erfolglos Auskunft zu zivilrechtlichen Aspekten des Handels mit titulierten Forderungen beantragt worden war.

Die Behörde teilte mit, sie könne bei der Klärung allgemeiner Rechtsfragen nicht behilflich sein. Es gehöre nicht zu ihren Aufgaben, allgemeine oder theoretische Fragestellungen zu erörtern bzw. Einschätzungen vorzunehmen.

Ich konnte dem Petenten hier nicht weiterhelfen. Die Begründung der Behörde war nicht zu beanstanden:

Zwar sieht das IFG eine Verpflichtung der Bundesbehörden zur Erteilung von Auskünften vor (§ 1 Absatz 2 Satz 1 IFG). Gegenstand der Auskunftspflicht sind aber nur „amtliche Informationen“ der Behörde, unabhängig von der Form ihrer Speicherung.

Der Petent begehrte hier jedoch keine Auskunft zu laufenden oder abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen, die regelmäßig entscheidungsrelevante Tatsachen/Feststellungen und rechtliche Bewertungen enthalten. Gegenstand seines weitgespannten Interesses waren zivil- und vollstreckungsrechtliche Aspekte eines bestimmten Geschäftsfeldes und wohl auch die hierfür maßgeblichen Regelungen, ohne dass ein konkreter Bezug zu einzelfallbezogenen amtlichen Informationen oder aufsichtsrechtlichen Verfahrensregelungen der BaFin erkennbar war. Lediglich die zehnte und letzte seiner Fragen wies einen Bezug zur Bundesverwaltung auf, da der Petent hier u. a. wissen wollte, welche staatlichen Stellen mit titulierten Forderungen handeln.

Sein Antrag auf Informationszugang durch Auskunftserteilung bezog sich damit nicht bereits auf vorliegende amtliche Informationen der BaFin, er war vielmehr auf Beratung zu Themen jenseits der gesetzlichen Aufgabenstellung der BaFin gerichtet.

Ob die BaFin die Anfrage jedenfalls zum Teil als allgemeine Bürgeranfrage hätte beantworten können, ist eine andere Frage. Falls das Gesetz der BaFin Aufgaben auch im Zusammenhang mit dem Handel mit titulierten Forderungen zuweist, hätte sie jedenfalls die letzte Frage als Bürgeranfrage beantworten dürfen. Eine Beratung zu - von den gesetzlichen Aufgaben der BaFin losgelösten - zivil- und vollstreckungsrechtlichen Aspekten des Handels mit titulierten Forderungen musste die BaFin indes nicht durchführen.

4.4 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

4.4.1 Exportkreditsicherungen für sensible Exporte und Transparenz

Die Transparenz von Exportkreditsicherungen beschäftigte das Wirtschaftsministerium, das Verwaltungsgericht Berlin und auch meine Mitarbeiter.

Die wirtschaftliche Stärke unseres Landes, der hohe Beschäftigungsgrad und nicht zuletzt auch das hohe Steueraufkommen beruhen ganz wesentlich auch auf dem Beitrag unserer Exportwirtschaft. Der Bund unterstützt die deutsche Wirtschaft deshalb schon seit Jahrzehnten durch Exportkreditsicherungen wie z. B. die bekannten Hermesbürgschaften.

Die Ausfuhr von Großanlagen, von Waffen und von Sicherheits- und Überwachungstechnik stehen dabei oftmals im Fokus des öffentlichen Interesses. Gleiches gilt auch für die zugehörigen Ausfuhrgenehmigungen und Exportkreditsicherungen.

In meinem 4. Tätigkeitsbericht hatte ich über einen Fall berichtet, in dem Informationszugang zu den Unterlagen zur Umwelt- und Sozialverträglichkeit beantragt worden war (Nr. 5.6.1), die vor Gewährung von Exportsicherungen für Großanlagen wie z. B. eine für Indien bestimmte Papierfabrik beim BMWi geprüft werden.

Das bei Redaktionsschluss des 4. Tätigkeitsberichtes noch schwebende verwaltungsgerichtliche Verfahren konnte inzwischen einvernehmlich beendet werden.

Im Berichtszeitraum hat das VG Berlin über zwei weitere Klagen eines Journalisten entschieden, bei denen es um Informationen zu Exportkreditsicherungen für Überwachungstechnologie bzw. um Kontakte des Bundesinnenministeriums mit nationalen und internationalen Gesprächspartnern zum Thema „Überwachungstechnologien“ ging.

Soweit er mit seinen IFG-Anträgen beim BMWi und BMI erfolglos geblieben war, schlug der Antragsteller den Klageweg ein. Rechtsgrundlage des in diesen Verfahren streitigen Anspruches auf Informationszugang war jeweils das IFG.

Im ersten Verfahren ging es um Exportsicherungen des BMWi für die Ausfuhr von Überwachungstechnologie nach Russland und Malaysia.

Nachdem das Ministerium vorprozessual bereits mehrere Fragen beantwortet hatte, begehrte der Kläger Informationen nur noch zu den mit Exportsicherungen ausgestatteten Exporteuren, zur Höhe und zu den Konditionen der Exportsicherungen sowie zur jeweils exportierten Technologie.

Das BMWi berief sich auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf die Ausschlusstatbestände des § 3 Nummer 1 lit. a IFG (Schutz außenpolitischer Beziehungen), Nummer 2 (öffentliche Sicherheit) und § 6 Absatz 2 IFG (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen).

Der Handel mit Überwachungstechnologie zeichne sich durch besonders vertrauensvolle Geschäftsbeziehungen und den Umgang mit sensiblen Daten aus. Die Auskunftsgewährung könne Auswirkungen auf die zukünftige Kooperationsbereitschaft und den Informationsaustausch mit den Empfängerstaaten haben. Die Kenntnis bereits weniger Details könne die eingesetzte Technologie für Dritte erkennbar und für den Empfänger damit wertlos machen. Werde bekannt, in welche Länder und an welche staatlichen Organisationen die auch zur Terrorismusbekämpfung eingesetzten Systeme geliefert würden, wären Mitarbeiter des Lieferanten bei Kundeneinsätzen vor Ort erheblichen Gefahren und auch die Firmensitze entsprechenden Bedrohungen ausgesetzt.

Zudem handele es sich um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Aus den begehrten Informationen ließen sich Rückschlüsse auf Geschäftsbeziehungen und ggf. auch Schwerpunkte der Geschäftspolitik ziehen.

Das Verwaltungsgericht ist dem nur zum Teil gefolgt: Der Mitteilung der Art der exportierten Technologien und des Exporteurs, der Überwachungstechnologie in die Russische Föderation geliefert hatte, stehe der Schutz der außenpolitischen Beziehungen gem. § 3 Nummer 1 lit. a IFG entgegen. Den für die Begründung dieses Versagungsgrundes höchstrichterlich und obergerichtlich geforderten Voraussetzungen (vgl. 2. TB Nr. 2.1.9) werde die Darlegung der Beklagten noch gerecht.

Kasten zu Nr. 4.4.1

VG Berlin, Urteil vom 19.06.2014, Az. 2 K 221.13, Rdn. 38 - juris

„(...) Ziel und Strategie der Bundesregierung sind es gegenüber beiden Staaten, einen intensiven Austausch mit den jeweiligen Sicherheitsbehörden aufrecht zu erhalten und dabei den gerade im Bereich des Handels mit Überwachungstechnologie erwarteten besonders vertrauensvollen Umgang nicht zu beschädigen. Dies dürfte zwar eine Vielzahl von Staaten betreffen, aber nicht alle, und ist im Zusammenhang mit der Eingrenzung auf die Kombination zweier bestimmter Themenkreise - Austausch mit den Sicherheitsbehörden und Vertraulichkeit bezüglich Überwachungstechnologie - hinreichend konkret, um nicht doch zu einer Bereichsausnahme zu führen, was der Fall sein könnte, wenn etwa pauschal der letztlich uferlose Bereich „Sicherheitspolitik“ vor Offenlegung geschützt werden sollte. (...)“

Ferner sei auch nachvollziehbar dargelegt, dass die Offenbarung der konkreten Überwachungstechnologie nachteilige Auswirkungen auf die außenpolitischen Beziehungen haben könne. Die Kenntnis der Zugriffsrichtung der jeweiligen Technologie erlaube der Gegenseite, ihr Kommunikationsverhalten anzupassen und damit den Zugriff zu erschweren. Nachvollziehbar sei ferner, dass eine außenpolitische Verstimmung gerade dadurch hervorgerufen werde, dass eine bestimmte Information gerade von der Bundesregierung selbst offenbart werde,

worauf das Bundesverwaltungsgericht in seiner Grundsatzentscheidung vom 29.10.2009 abgestellt habe. Das VG Berlin hat auch nicht beanstandet, dass das BMWi seine Prognoseentscheidung ohne Nachfrage in den Zielstaaten getroffen habe. „Im Rahmen der von ihr (der Beklagten) zu treffenden Prognoseentscheidung obliegt es ihr auch zu entscheiden, auf welche Erkenntnisse sie diese stützt“ (VG Berlin, a. a. O., Rdn. 40 - juris).

Der Ausschlussgrund des § 3 Nummer 2 IFG (Schutz der öffentlichen Sicherheit) war nur noch hinsichtlich der Preisgabe des Namens des Exporteurs nach Malaysia zu prüfen, da der Informationszugang zu den übrigen Informationen bereits durch § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG ausgeschlossen sei. Mit Blick auf die deutschen Firmenmitarbeiter sah das VG hier infolge des Bekanntwerdens des Firmennamens (höchstens) eine abstrakte, für § 3 Nummer 2 IFG nicht hinreichende Gefahr. Erst recht sei nicht erkennbar, wie diese Information zu einer Gefahrerhöhung für das Unternehmen in Deutschland führen solle (VG Berlin, a. a. O., Rdn. 45 ff. – juris).

Schließlich sah das VG weder in der Höhe der übernommenen Exportgarantien zu den 2005 getätigten Geschäften noch in den Konditionen der Exportkreditgarantien (Entgelt, Laufzeit, Produktkategorie) Geschäftsgeheimnisse. Die Information über die Produktkategorie der Exporte aus dem Jahre 2005 ermögliche angesichts des schnellen Technologiewandels keine preisrelevanten Informationen zu aktuellen Produkten. Es sei davon auszugehen, dass preisrelevante Informationen zu inzwischen veralteter oder billiger gewordener Technik nicht mehr wettbewerbsrelevant sein dürften (VG Berlin, a. a. O., Rdn. 54 - juris) (zu Überlegungen auf EU-Ebene für eine Richtlinie zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen, vgl. Nr. 1.2.1).

Eine Entscheidung der Berufungsinstanz wird ggf. Gegenstand des 6. TB sein.

Über das zweite Verfahren berichte ich unter Nr. 4.1.5.

4.4.2 Zur Transparenz bei der Markttransparenzstelle

Die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe des Bundeskartellamtes hatte über den Zugang zu den dort vorhandenen Tankstellendaten zu entscheiden.

Ein Antragsteller begehrte Zugang zu den Daten aller Tankstellen, die im System der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS) gelistet sind. Nachdem er trotz mehrfachen Kontakts mit dem Bundeskartellamt (BKartA) die begehrten Daten nicht erhielt, wandte er sich mit der Bitte um Vermittlung an mich.

Meine Mitarbeiter haben die Sach- und Rechtslage mit dem BKartA erörtert.

Aufgrund der Ermächtigung des § 47k Absatz 8 GWB hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie die Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe erlassen. Nach § 5 Absatz 1 stellt die MTS den nach § 6 Satz 1 zugelassenen Anbietern von Verbraucher-Informationsdiensten u. a. die jeweils aktuellen Grunddaten der Tankstellen für die Verwendung zu bestimmten, in § 7 der Verordnung näher bestimmten Zwecken zur Verfügung. Der Zugang zu den bei der MTS vorhandenen Daten ist somit nach der MTS-Kraftstoff-Verordnung an konkrete Vorgaben geknüpft. Es muss also geklärt werden, ob die Regelungen der MTS-Kraftstoff-Verordnung als spezielle Regelungen im Sinne des § 1 Absatz 3 IFG angesehen werden können, die dem Zugangsanspruch des Antragstellers entgegenstehen.

Kasten a zu Nr. 4.4.2

§ 1 Absatz 3 IFG

Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

Kasten b zu Nr. 4.4.2

§ 47k Absatz 8 GWB

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird ermächtigt, im Wege der Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, Vorgaben zur Meldepflicht nach Absatz 2 und zur Weitergabe der Preisdaten nach Absatz 5 zu erlassen, insbesondere

...

3. nähere Bestimmungen zu den Anforderungen an die Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten nach Absatz 5 zu erlassen,
4. nähere Bestimmungen zu Inhalt, Art, Form und Umfang der Weitergabe der Preisdaten durch die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe an die Anbieter nach Absatz 5 zu erlassen sowie

...

Das BKartA sagte eine nochmalige Überprüfung seiner Rechtsauffassung zu. Ich werde diesen Fall weiterhin mit Interesse verfolgen.

4.4.3 Transparenz bei beratenden Gremien?

Das BMWi gewährt keinen Zugang zu Informationen über Honorare und Sitzungsteilnahme der Mitglieder der Abschlussprüferaufsichtskommission.

Im September 2013 wandte sich ein Petent an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und bat um Informationen zur Höhe der jeweiligen Aufwandsentschädigung für jedes einzelne Mitglied der Abschlussprüferaufsichtskommission (APAK) für das Jahr 2012 sowie um eine Auflistung der Anzahl der Sitzungen, an denen jedes einzelne APAK-Mitglied jeweils teilgenommen hatte.

Die APAK führt eine öffentliche fachbezogene Aufsicht über die Wirtschaftsprüferkammer, soweit diese Aufgaben nach § 4 Absatz 1 Satz 1 Wirtschaftsprüferordnung wahrnimmt. Die APAK wurde durch das Gesetz zur Fortentwicklung der Berufsaufsicht über Abschlussprüfer in der Wirtschaftsprüferordnung (Abschlussprüferaufsichtsgesetz - APAG) vom 27. Dezember 2004 gründet. Die Aufsicht erstreckt sich u. a. auf die Bereiche der Prüfung und Eignungsprüfung, der Bestellung, Anerkennung, des Widerrufes und der Registrierung, der Berufsaufsicht und der Qualitätskontrolle sowie des Erlasses von Regelungen zur Berufsausübung. Neben der Wirtschaftsprüferkammer wollte der Gesetzgeber damit auch eine berufsstandunabhängige Aufsicht sicherstellen. Die Mitglieder der APAK sind Experten, die ehrenamtlich, unabhängig und frei von Weisungen tätig sind.

Das BMWi teilte dem Antragssteller lediglich die Haushaltsansätze für das Jahr 2012 mit, ohne diese Informationen wie beantragt aufzuschlüsseln.

Die Anzahl der Sitzungen teilte das Ministerium ebenfalls nicht mit, da es sich auch insoweit um amtsbezogene Daten handele, die gem. § 5 Absatz 2 i. V. m. Absatz 1 IFG geschützt seien und deshalb nur mit Einwilligung der APAK-Mitglieder offengelegt werden dürften.

Auch der Widerspruch des Antragstellers blieb erfolglos.

Zu einer gerichtlichen Klärung ist es nicht gekommen.

Bei seiner ablehnenden Entscheidung über den IFG-Antrag hat sich das BMWi auf die fehlende Einwilligung der betroffenen APAK-Mitglieder gestützt. Es fragt sich allerdings, ob und wie personenbezogene Informationen zu Vergütung und Sitzungsteilnahme nebenberuflich tätiger Mitglieder von beratenden Gremien durch § 5 IFG geschützt werden.

Nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG darf der Zugang zu personenbezogenen Daten nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragsstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

Diese Grundregel wird für einzelne Fallgruppen in Absatz 1 Satz 2 und den folgenden Absätzen 2 bis 4 des § 5 IFG modifiziert:

So sind z. B. funktionsbezogene Personengrunddaten wie u. a. Name, Berufs- und Funktionsbezeichnung von „Bearbeitern“ gem. § 5 Absatz 4 nicht vom Informationszugang ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. Externe, ehrenamtlich und nebenberuflich in einem beratenden Gremium tätige Experten sind keine „Bearbeiter“ i. S. d. § 5 Absatz 4, diese Regelung eröffnet also keinen Informationszugang.

Hat ein Dritter „als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben, überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers das Interesse dieses Dritten am Ausschluss des Informationszuganges in der Regel dann, wenn sich die begehrten Informationen auf den Namen, den Titel, den akademischen Grad, die Berufs- und Funktionsbezeichnung, die Büroanschrift und dortige Telefonnummer beschränkt.

Hier hat der Gesetzgeber eine - im Einzelfall widerlegbare - Vermutung eines überwiegenden Informationszugangsinteresses formuliert. Da es dem Antragsteller aber um andere als die in § 5 Absatz 3 IFG aufgezählten Daten ging, konnte er sich auch nicht auf diese Vorschrift berufen.

Fraglich blieb, ob § 5 Absatz 2 IFG hier einschlägig war.

Kasten zu Nr. 4.4.3

§ 5 Abs. 2 IFG

Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

Sofern die Mitglieder der APAK in einem „Amtsverhältnis“ i. S. d. § 5 Absatz 2 IFG stehen, wäre für Informationen im Zusammenhang mit diesem Amtsverhältnis der Zugang nur mit Einwilligung der Betroffenen eröffnet.

Die Gesetzesbegründung erläutert den Begriff des „Amtsverhältnisses“ nicht, da der Schutz der „im Zusammenhang“ mit einem (solchen) Amtsverhältnis stehenden Informationen im Gesetzentwurf ursprünglich nicht vorgesehen war und diese Formulierung erst im Laufe der parlamentarischen Beratung Eingang in das Gesetz fand.

In einem „Amtsverhältnis“ mit besonderen Dienst- und Treuepflichten zum Bund stehen die Inhaber herausgehobener Ämter, wie z. B. die Mitglieder der Bundesregierung, die Parlamentarischen Staatssekretäre, der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages und z. B. auch die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und der Bundesbeauftragte für die Stasi-Unterlagen.

Mir erscheint fraglich, ob die lediglich nebenamtlich bzw. nebenberuflich ausgeübte Tätigkeit als Mitglied der APAK eine vergleichbare herausgehobene, die gesamte Arbeitszeit und -kraft erfordernde amtliche Funktion darstellt.

Das BMWi kam mit seiner weiten Interpretation des Gesetzeswortlautes zu dem Ergebnis, der Informationszugang werde nicht durch § 5 Absatz 1 Satz 1 i. V. m. Absatz 4 oder 3 IFG eröffnet und sei wegen der Sperrwirkung des § 5 Absatz 2 IFG nur mit der - hier von allen Mitgliedern verweigerten - Einwilligung der APAK-Mitglieder möglich. Anlass zur Prüfung von Versagungsgründen der §§ 3, 4 und 6 IFG sah das BMWi deswegen hier nicht mehr.

4.4.4 Zugang zu Genehmigungen des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle

Ausnahmetatbestände müssen gründlich und einzelfallbezogen geprüft und erläutert werden.

Ein Journalist beantragte Zugang zu Informationen zum In- und Export von radioaktiven Stoffen durch zwei Unternehmen und den hierfür erteilten Genehmigungen des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA). Dieses lehnte mit einem knappen Hinweis auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen und die fehlende Einwilligung des Unternehmens ab, ohne die Frage der Schutzbedürftigkeit dieser Informationen vorher mit den Unternehmen erörtert und sorgfältig geprüft zu haben.

Auch wenn der freie Informationszugang der Regelfall sein soll, kann er verweigert oder beschränkt werden, wenn einer der in den §§ 3 bis 6 IFG geregelten Versagungsgründe vorliegt. Damit sollen verfassungsrechtlich gesicherte Interessen und Rechte Privater ebenso geschützt werden wie die Funktionsfähigkeit des Rechtsstaates. Im vorliegenden Fall ging es um die Ausnahme des § 6 Satz 2 IFG, der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse absolut und ohne eine Abwägung gegen andere Rechtsgüter oder Interessen schützt. Im Umweltinformationsgesetz (UIG) steht der Zugang zu solchen Informationen dagegen unter Abwägungsvorbehalt. Für den Informationszugang zu Informationen über Emissionen gelten noch großzügigere Zugangsregeln.

Der Antragsteller hatte sich zwar nur auf sein Recht auf Informationszugang nach dem IFG gestützt und in seinem Antrag das UIG nicht angesprochen. Mit Blick auf die weite Legaldefinition der Umweltinformationen, für die das UIG eine spezielle Zugangsregelung trifft, und die Umweltrelevanz radioaktiver Materialien lag allerdings die Frage nahe, ob hier nicht zunächst die Zugangsvoraussetzungen des UIG zu prüfen gewesen wären. Der ablehnende Bescheid und der Schriftwechsel zur Eingabe des Petenten lassen indes nicht erkennen, ob sich das BAFA mit dem UIG auseinander gesetzt hat.

Kasten a zu Nr. 4.4.4

§ 2 Abs. 3 UIG (Auszug)

Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen (...)
2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nr. 1 auswirken;
3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die
   a) sich auf Umweltbestandteile (...) oder Faktoren (...) auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder
   b) den Schutz von Umweltbestandteilen (...) bezwecken; (...)
4. (...)
5. (...)
6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.

Danach liegt die Einstufung von Informationen zur Genehmigung des Im- und Exportes bestimmter strahlender Materialien, zur Strahlungsintensität und zu Transportauflagen zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt und zu Transportwegen als Umweltinformationen nahe. Mindestens die Bezeichnung, die Menge und Informationen zur Strahlung des radioaktiven Materiales dürften in „einschlägigen“ Anzeigen, bzw. Anträgen und Bescheiden angegeben sein.

Konsequenterweise wäre deswegen für die Entscheidung über den Informationszugang anstelle des IFG das UIG anzuwenden gewesen, das eine Bekanntgabe von Umweltinformationen bei überwiegendem öffentlichen Informationsinteresse auch ohne Einwilligung des Unternehmers rechtfertigt, wenn diese Umweltinformationen zugleich Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sind (§ 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 UIG).

Diese sind auch im IFG geschützt, dort in § 6 Satz 2 jedoch nicht explizit unter Abwägungsvorbehalt gestellt. Das IFG sieht wie auch das UIG eine Beteiligung des privaten Dritten vor, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, er könne ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben (§ 8 Absatz 1 IFG).

Dabei soll auch geklärt werden, ob der Dritte gegebenenfalls in den Informationszugang einwilligt. Sind Belange Dritter betroffen, ist der Antrag auf Informationszugang vom Antragsteller (spätestens) nach Aufforderung durch die Behörde zu begründen.

Gibt der Dritte - auch nach Erinnerung - keine Stellungnahme ab, muss die Behörde eine Entscheidung ohne Kenntnis evtl. nur dem Dritten bekannter tatsächlicher, rechtlich relevanter Aspekte treffen. Eine gründliche Prüfung möglicher Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse kann in derartigen Fällen erschwert, in manchen Fällen vielleicht sogar unmöglich sein.

In dem hier geschilderten Fall gab es indes noch ein anderes Problem: Wie das BAFA zwar zutreffend erkannt hatte, wären hier möglicherweise schutzwürdige Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse berührt gewesen, da der Petent auch die „Übersendung von Abschriften aller Dokumente im Aktenbestand des BAFA“ begehrt hatte, „die entsprechende Genehmigungen betreffen“. Damit war prima facie nicht auszuschließen, dass einzelne Kundenbeziehungen oder möglicherweise auch für Konkurrenten interessante Kostendaten hätten offengelegt werden können, die möglicherweise als Geschäftsgeheimnisse schutzwürdig gewesen wären.

Das BAFA hat aber weder dem Antragsteller noch mir erläutert, weshalb welche betriebsbezogenen Informationen als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse anzusehen sein könnten, sondern das Schweigen des betroffenen

Unternehmens offensichtlich als Bestätigung der Annahme verstanden, dass der Informationszugang insgesamt ausgeschlossen sei.

Damit ist das BAFA seiner gesetzlichen Verpflichtung zur Prüfung der hier für einzelne oder alle ex- und importrelevanten, dem BAFA bekannten Informationen möglicherweise einschlägigen Ausschlusstatbestände nicht nachgekommen. Selbst wenn das BAFA seiner Prüfungspflicht entsprochen hätte, hätte es Versagungsgründe gegenüber dem Antragsteller nicht nur schlagwortartig benennen dürfen, sondern - ohne Offenlegung schutzbedürftiger Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse - diese jeweils bezogen auf die einzelnen Informationen gegenüber dem Antragsteller hinreichend plausibel erklären müssen, um seiner Begründungspflicht zu genügen.

Der Vorgang war bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen.

Kasten b zu Nr. 4.4.4

VG Berlin, Urteil vom 14.09.2012, Az. 2 K 185/11, Rdn. 28 - juris

„Maßstab für die Prüfung von Ausschlussgründen ist zunächst, ob deren Vorliegen plausibel dargestellt ist; dabei müssen die Angaben nicht so detailliert sein, dass Rückschlüsse auf geschützte Informationen möglich sind, sie müssen aber so einleuchtend und nachvollziehbar sein, dass das Vorliegen von Ausschlussgründen geprüft werden kann“.

Im Ablehnungsbescheid heißt es jedoch nur „Eine Einwilligung des Unternehmens liegt trotz Nachfrage nicht vor. Sie haben daher gem. § 6 IFG keinen Anspruch auf die Informationen.“

4.5 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

4.5.1 Bangemachen gilt nicht!

Das Jobcenter Viersen verweigerte den Informationszugang zu ermessenslenkenden Weisungen des Landkreises und verwies den Petenten an diesen. Der aber forderte Vorauszahlung von 100 Euro zu Unrecht.

Im Februar 2013 bat ein Bürger das Jobcenter Viersen um Übersendung der aktuellen Satzung, in der die (übernahmefähigen) Kosten für Unterkunft und Heizung (KdU-Richtlinie) geregelt sind. Damit wollte er die Bemessung der ihm gewährten Leistungen des Jobcenters (JC) besser nachvollziehen können.

Als er zunächst keine Nachricht erhielt, bat er mich um Vermittlung.

Das Jobcenter unterliegt - anders als die Jobcenter der sog. Optionskommunen - gemäß § 50 Absatz 4 Satz 2 Sozialgesetzbuch (SGB) II dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) des Bundes. Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG entscheidet die Behörde über den Antrag auf Informationszugang, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Dies ist im Regelfall die Stelle, bei der die angeforderten Daten vorhanden sind.

Die vom Jobcenter vorgenommene Abgabe des Antrages an den Landkreis war m. E. nicht geboten (vgl. 4. TB Nr. 5.7.2). Als ich erfuhr, dass der Landkreis 100 Euro Vorauszahlung verlangte, informierte ich den - für diesen zuständigen - Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen (LDI NRW).

Der LDI hat den Landkreis darauf hingewiesen, dass auch nach den landesspezifischen Regelungen bereits die Ankündigung unverhältnismäßig hoher, abschreckender Gebühren unzulässig ist. Auch nach dem Landesrecht

sind einfache schriftliche Auskünfte gebührenfrei. Der vom Landkreis pauschal behauptete „erhebliche Vorbereitungsaufwand“ wurde nicht dargelegt und die angeblich für den Informationszugang notwendigen Arbeitsschritte nicht im Einzelnen aufgelistet. Der LDI wies den Landkreis zudem daraufhin, dass (wie auch im Bundesrecht) die Berechnung der Gebühr und die Erstellung des Gebührenbescheides selbst keine kostenpflichtigen Amtshandlungen nach dem IFG des Landes seien.

Der Kreis Viersen äußerte in seiner Stellungnahme an den LDI lediglich, er habe sich alle Entscheidungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz im Bereich des SGB II vorbehalten und nicht auf das Jobcenter übertragen. Auch nach wiederholter Aufforderung, die Kostenforderung von 100 Euro nachvollziehbar zu erläutern, wies er lediglich darauf hin, von der Richtigkeit der getroffenen Entscheidung weiterhin überzeugt zu sein.

Der Landesbeauftragte hat die Verfahrensweise des Kreises Viersen inzwischen gem. § 13 Absatz 2 IFG NRW i. V. m § 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) förmlich beanstandet.

4.5.2 Zugang zu Urteilen und Schriftverkehr bei einer im gerichtlichen Verfahren als Partei beteiligten Behörde

Das Jobcenter gewährte nach meiner Intervention den zunächst abgelehnten Informationszugang.

Ein Bürger begehrte vom Jobcenter Heilbronn die Übersendung eines Urteils des Sozialgerichts Heilbronn im Volltext, mit dem das Gericht über die Rechtmäßigkeit eines Hausverbots entschieden hatte. Das Jobcenter lehnte den Antrag unter Verweis auf § 9 Absatz 3 Informationsfreiheitsgesetz (IFG) ab. Zur Begründung führte es lediglich aus, der Antragsteller könne sich das Urteil direkt über das Sozialgericht, ggf. auch über das Internet, beschaffen. In dem anschließenden Vermittlungsverfahren konnte ich erreichen, dass das Jobcenter dem Antragsteller das begehrte Urteil übersandte.

Nach § 9 Absatz 3 IFG kann ein Antrag auf Informationszugang u. a. abgelehnt werden, wenn der Antragsteller sich die begehrte Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann. Dies kann insbesondere bei einer Veröffentlichung der begehrten Information im Internet der Fall sein. Um sich hierauf stützen zu können, muss die Behörde aber Antragstellern konkrete Hinweise zum Auffinden der Information geben. Der pauschale Hinweis auf das Internet ohne Benennung eines Links reicht hierfür nach meiner Auffassung jedenfalls nicht aus. Soweit die Information bei der angefragten Stelle in der begehrten Form vorliegt, kann nicht an eine andere Stelle verwiesen werden, wenn diese die Information nicht bereits in allgemein zugänglicher Form veröffentlicht hat.

Im vorliegenden Fall war auch unbeachtlich, dass das Jobcenter nicht der Urheber des Dokumentes, sondern lediglich Partei in dem vom Gericht entschiedenen Rechtsstreit war. Das IFG setzt grundsätzlich nur das Vorhandensein der begehrten Information bei der angefragten Stelle voraus, die diese Informationen für ihre amtliche, durch öffentliches Recht übertragene Aufgabe nutzt, nicht aber die Urheberschaft dieser Behörde. Da es in dem Urteil um das Hausrecht des Jobcenter-Vorstandes ging und dieser selbst am Gerichtsverfahren beteiligt war, lag auch die entsprechende Verfügungsberechtigung vor.

Läuft ein Gerichtsverfahren noch, ist der Zugang zu Verfahrensdokumenten bei einer verfahrensbeteiligten Behörde nicht „per se“ durch § 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG ausgeschlossen, sondern nur dann, wenn infolge des Informationszuganges die prozessrechtskonforme, korrekte, faire und objektive Durchführung des anhängigen Verfahrens beeinträchtigt würde. Dies wäre z. B. anzunehmen, wenn bei laufendem strafrechtlichem Ermittlungsverfahren ein mutmaßlicher Tatbeteiligter von einer Bundesbehörde mit einem IFG-Antrag Informationen erlangen wollte, die ihm nach Maßgabe des Strafprozessrechts von den Justizorganen nicht gegeben werden dürften. Vergleichbare Beeinträchtigungen der Justiz waren hier aber nicht zu befürchten.

4.5.3 IFG oder Anspruch auf datenschutzrechtliche Selbstauskunft

In der Praxis ist oft nicht sofort erkennbar, ob das IFG oder eine speziellere Norm greift oder ob ein Wahlrecht zwischen mehreren Rechten auf Informationszugang besteht.

So auch im vorliegenden Fall: Ein Petent wollte Einsicht in seine Leistungsakte bei der Arbeitsagentur nehmen. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG regelt einen Anspruch auf Informationszugang zu amtlichen Informationen und damit auch zu personenbezogenen Daten bei Verwaltungsbehörden des Bundes, ohne personenbezogene Daten des Antragstellers vom Informationszugang auszunehmen. Sofern personenbezogene Daten Dritter, also von Mitarbeitern der Verwaltung, von Amts- oder Mandatsträgern, von der Verwaltung beigezogenen Sachverständigen oder Gutachtern, die nicht mit dem Antragsteller identisch sind, begehrt werden, schränkt § 5 IFG den Zugang zu den personenbezogenen Daten dieser Personen ein.

Einen expliziten Anspruch auf Auskunft über die zur eigenen Person gespeicherten Daten regelt hingegen das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG). § 19 BDSG enthält das Recht auf Selbstauskunft, d. h. zur Auskunft über „seine" bei einer Bundesbehörde gespeicherten Daten.

Im Sozialverwaltungsrecht hat der Gesetzgeber mit § 83 SGB X „bereichsspezifisch" einen entsprechenden Zugang zu den „eigenen" Sozialdaten geschaffen.

Kasten zu Nr. 4.5.3

§ 83 Abs. 1 und 7 SGB X

(1) Dem Betroffenen ist auf Antrag Auskunft zu erteilen über

1. die zu seiner Person gespeicherten Sozialdaten, auch soweit sie sich auf die Herkunft dieser Daten beziehen,
2. die Empfänger oder Kategorien von Empfängern, an die Daten weitergegeben werden, und
3. den Zweck der Speicherung.

In dem Antrag soll die Art der Sozialdaten, über die Auskunft erteilt werden soll, näher bezeichnet werden. Sind die Sozialdaten nicht automatisiert oder nicht in nicht automatisierten Dateien gespeichert, wird die Auskunft nur erteilt, soweit der Betroffene Angaben macht, die das Auffinden der Daten ermöglichen, und der für die Erteilung der Auskunft erforderliche Aufwand nicht außer Verhältnis zu dem vom Betroffenen geltend gemachten Informationsinteresse steht. Die verantwortliche Stelle bestimmt das Verfahren, insbesondere die Form der Auskunftserteilung, nach pflichtgemäßem Ermessen. § 25 Abs. 2 gilt entsprechend.

(...)

(7) Die Auskunft ist unentgeltlich.

Das IFG gewährt in § 1 Absatz 2 Satz 2 ein Wahlrecht des Antragstellers hinsichtlich der Art des Informationszuganges, der z. B. durch Akteneinsicht oder Übermittlung von Kopien erfolgen kann. Im Rahmen des Auskunftsanspruchs nach § 83 SGB X bestimmt dagegen die Auskunft gebende Behörde, wie und in welcher Form Auskunft erteilt wird (vgl. § 83 Absatz 1 Satz 4 SGB X). Dabei reichen die Möglichkeiten von der Übersendung von Kopien bis zur Einsichtnahme in die gespeicherten Daten vor Ort. Die Auskunftserteilung nach § 83 SGB X erfolgt gemäß § 83 Absatz 7 SGB X kostenlos.

Der Informationszugang nach dem IFG ist - außer in einfachen Fällen ohne nennenswerten Aufwand - dagegen in der Regel kostenpflichtig.

Soweit ein Antragsteller Auskunft über die zu seiner Person bei der Arbeitsagentur gespeicherten Daten begehrt, macht er ein so genanntes datenschutzrechtliches „Betroffenenrecht“ geltend. Dieses Recht dient einem anderen Ziel als der Verwirklichung der Informationsfreiheit und steht damit „neben“ dem Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG, ohne diesen als Spezialregelung i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG zu verdrängen. „Die Betroffenenrechte eröffnen demgegenüber lediglich einen Zugang zu den bei der Behörde über die eigene Person gespeicherten Daten und lösen die Sperrwirkung gemäß § 1 Absatz 3 IFG nicht aus“ (Schoch, IFG, 1. Aufl. 2009 (Rdn. 197 zu § 1 IFG). Meines Erachtens sollten die Behörden immer dann, wenn mehrere Anspruchsgrundlagen den Informationszugang eröffnen, die für den Antragsteller kostengünstigere Rechtsgrundlage anwenden.

4.6 Bundesministerium der Verteidigung

4.6.1 Keine Aufklärung über Aufklärungsdaten

Das Bundesministerium der Verteidigung lehnte den Zugang zu Aufklärungsdaten von AWACS-Flugzeugen über den Abschuss eines zivilen Flugzeuges ab.

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) wurde um Beantwortung mehrerer Fragen zum Abschuss eines zivilen Flugzeuges der Malaysian Airlines über der Ukraine im Jahr 2014 gebeten. Das Auskunftsbegehren bezog sich auf dem BMVg evtl. vorliegende Aufklärungsdaten von Airborne Early Warning and Control Systems (AWACS)-Flugzeugen der NATO.

Das BMVg lehnte den Antrag ab, da dort keine in nationaler Verantwortung erhobenen amtlichen Informationen vorlägen. Vielmehr würden durch einen multinationalen NATO-Verband AWACS-Flugzeuge als luftgestütztes Frühwarn- und Leitsystem vom NATO-Flugplatz in Geilenkirchen aus eingesetzt. Deutschland als eine von 16 beteiligten Nationen leiste dabei unter anderem durch Gestellung von Personal für die Besatzungen einen Beitrag. Eine Pflicht des BMVg zur Beschaffung von Informationen bei der NATO bestehe nicht. Der Petent hatte Zweifel und bat mich um Vermittlung. Im Rahmen des Vermittlungsverfahrens haben meine Mitarbeiter in einem Gesprächstermin mit dem BMVg die Sach- und Rechtslage erörtert. Auch eine erneute, von mir angeregte hausinterne Abfrage durch das im BMVg verantwortliche Fachreferat ergab nach Mitteilung des Ministeriums keinen „einschlägigen“ Informationsbestand. Die Ablehnung des Antrags erfolgte somit zu Recht, da das IFG grundsätzlich keine Informationsbeschaffungspflicht begründet.

4.7 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

4.7.1 Das IFG geht zum Film

Auch ein indizierter Film, der auf dem freien Markt nicht mehr erhältlich ist, kann vom Informationsanspruch umfasst sein.

Der spätere Kläger beantragte bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM), ihm eine Kopie eines indizierten Videofilms auszuhändigen. Die BPjM lehnte den - aus ihrer Sicht rechtsmissbräuchlich gestellten - Antrag ab. Das Informationsfreiheitsgesetz diene nicht dazu, Privatsammlern Kopien von Unterhaltungsmedien zu verschaffen, die auf dem freien Markt nicht erhältlich seien. Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhob der Antragsteller Klage vor dem VG Köln. Das Gericht sah den Film als „amtliche Information“ i. S. d. IFG, fand auch keine Ausschlusstatbestände verwirklicht und verurteilte die BPjM deshalb zur Herausgabe einer ausschließlich analog nutzbaren Kopie des Filmes.

Bei dem begehrten Film handele es sich um eine amtliche Information im Sinne der §§ 1 Absatz 1 Satz 1 und 2 Nummer 1 IFG. Insbesondere komme es nicht auf die Herkunft der vorhandenen Information an (VG Köln, Urteil vom 22.09.2014, Az. 13 K 4674/13, Rdn. 14 - 18 - juris).

Kasten zu Nr. 4.7.1

VG Köln, Urteil vom 22.09.2014, Az. 13 K 4674/13, Rdn. 14 ff.

(14) Nach § 2 Nr. 1 IFG erfasst der Begriff der amtlichen Information jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entgegen der Auffassung der Beklagten ist die Herkunft der Information in diesem Zusammenhang unerheblich. Eine amtliche Aufzeichnung liegt auch vor, wenn die Information von einem Dritten übermittelt wurde und von der Behörde zur Erfüllung ihrer Aufgaben verwendet wird. Zu den bei einer Behörde vorhandenen amtlichen Informationen gehören daher beispielsweise auch Mitteilungen oder Antragsunterlagen privater Dritter.

(...)

(16) Der streitgegenständliche Videofilm wird von der BPjM zu amtlichen Zwecken aufbewahrt. Die BPjM hat nach den §§ 17 ff. des Jugendschutzgesetzes (JuSchG) vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), die Aufgabe, eine Liste jugendgefährdender Medien zu erstellen. Nach § 18 Abs. 1 Satz 1 JuSchG sind in die Liste Träger- und Telemedien, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen oder ihre Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu gefährden, aufzunehmen. Nach § 18 Abs. 7 JuSchG sind Medien aus der Liste zu streichen, wenn die Voraussetzungen für eine Aufnahme nicht mehr vorliegen, und verliert eine Aufnahme in die Liste nach Ablauf von 25 Jahren ihre Wirkung. Für Klagen gegen eine Entscheidung der BPjM, ein Medium in die Liste jugendgefährdender Medien aufzunehmen oder einen Antrag auf Streichung aus der Liste abzulehnen, ist gemäß § 25 Abs. 1 JuSchG der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Es liegt auf der Hand, dass jede Bewertung, ob ein Film (noch) als jugendgefährdend einzustufen ist, voraussetzt, dass die BPjM Zugriff auf das Filmmaterial hat, um von dessen Inhalt Kenntnis nehmen zu können. Wie die Beklagte zu Recht ausführt, bildet der streitgegenständliche Film die Grundlage für die Bewertungsentscheidung der BPjM. Obwohl es sich um ein Unterhaltungsmedium handelt, dient das Filmexemplar der BPjM daher nicht zur Unterhaltung, sondern zu amtlichen Zwecken.

(...)

(18) Obwohl es sich bei dem streitgegenständlichen Film um ein Unterhaltungsmedium handelt, das ursprünglich im Handel erhältlich war, kann der Antrag des Klägers vorliegend ausnahmsweise nicht nach § 9 Abs. 3 IFG abgelehnt werden. Die Beteiligten haben übereinstimmend vorgetragen, dass der Film schon seit mehreren Jahren vergriffen ist und vom Kläger nicht auf andere Weise beschafft werden kann.

Dem Informationszugang stehe auch der Schutz geistigen Eigentums (§ 6 Satz 1 IFG) nicht entgegen. Zwar handele es sich bei dem Film um ein urheberrechtlich geschütztes Werk im Sinne des § 2 UrhG und die Überlassung einer Kopie stelle auch eine Vervielfältigung und Verbreitung nach den §§ 16 und 17 UrhG dar, jedoch sei die Herausgabe nach § 53 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe b), Satz 2 Nummer 2, Satz 3 UrhG erlaubt (VG Köln, a. a. O., Rdn. 19). Der Kläger lasse durch die BPjM eine Kopie zu seinem eigenen Gebrauch herstellen. Dass die BPjM hierbei nicht freiwillig handele, sondern ihrer gesetzlichen Verpflichtung aus dem IFG nachkomme, stehe der Annahme einer - nach § 53 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 Buchstabe b), Satz 2 Nummer 2, Satz 3 UrhG - erlaubten Vervielfältigung zum eigenen Gebrauch nicht entgegen (VG Köln, a. a. O., Rdn. 22).

Auch die Gewährleistung des Jugendschutzes spreche in diesem Fall nicht gegen den Informationszugang. Zwar gehöre der Jugendschutz zu den nach § 3 Nummer 2 IFG geschützten Belangen der öffentlichen Sicherheit. Diese seien bei der Abgabe eines indizierten Films an einen Erwachsenen jedoch nicht berührt (VG Köln, a. a. O., Rdn. 23). Der Antrag sei auch nicht rechtsmissbräuchlich, da das Motiv des Antragstellers für die gewünschte Kenntnisnahme von amtlichen Informationen im Rahmen des § 1 Absatz 1 IFG ausweislich der Gesetzesbegründung unbeachtlich sei (VG Köln, a. a. O., Rdn. 26).

4.8 Bundesministerium für Gesundheit

4.8.1 Keine Verträge zu Lasten Dritter!

Der Informationszugang kann nicht „außerhalb des IFG“ durch Vertrag zu Lasten Dritter ausgeschlossen werden.

Ein Antragsteller hatte bei der Kassenärztlichen Bundesvereinigung (KBV) Listen über die im Verfahren der ambulanten Psychotherapie von der KBV bestellten Gutachter beantragt (Gutachterlisten nach § 12 der von der KBV mit dem GKV-Spitzenverband abgeschlossenen Psychotherapie-Vereinbarung). Diese verweigerte die Herausgabe und wies in ihrer Stellungnahme mir gegenüber darauf hin, diese Listen enthielten personenbezogene Daten im Sinne der Datenschutzgesetze und dürften daher „zur Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts der Gutachter nicht ohne eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage und insoweit lediglich zweckgebunden herausgegeben werden“.

Wie die KBV erläuterte, würden die Gutachterlisten gemäß § 10 Absatz 3 der Psychotherapie-Vereinbarung den Krankenkassen zur Verfügung gestellt, um diesen die Verteilung der Gutachteraufträge an die Gutachter zu ermöglichen. Eine Weitergabe der Listen an Dritte sei nicht vorgesehen. § 5 IFG stehe daher dem Informationszugang entgegen.

Dieser Sichtweise konnte ich mich nicht anschließen. Der Anspruch auf Informationszugang nach § 1 IFG darf nur in den Fällen zurückgewiesen werden, in denen die Voraussetzungen eines der gesetzlichen Ausschlusstatbestände der §§ 3 bis 6 IFG erfüllt sind. Eine Vereinbarung, an der noch nicht einmal der potenzielle bzw. künftige Antragsteller beteiligt ist, und deren zugangsausschließende Funktion im IFG mit keinem Wort angesprochen wird, kann den gesetzlichen Anspruch auf freien Informationszugang nicht ausschließen. „Verträge zu Lasten Dritter“, die den Informationszugang für diese Dritten „sperren“, erlaubt das IFG nicht. Meine Rechtsauffassung habe ich der KBV mitgeteilt.

Diese blieb bei ihrer ablehnenden Position: Im Bereich der psychotherapeutischen Versorgung sehe sie Besonderheiten, die es rechtfertigten, die Gutachterliste Dritten nicht ohne begründetes Interesse zur Kenntnis zu geben.

Zur Klärung der offenen Fragen und weil gleichzeitig im Gemeinsamen Bundesausschuss Beratungen zur Überarbeitung der Psychotherapie-Richtlinie stattfanden, die auch Auswirkungen auf die Psychotherapie-Vereinbarung haben konnten, fand ein Beratungsgespräch mit Vertretern der KBV, des GKV-Spitzenverbandes und der BfDI statt.

Dabei ging es darum, ob § 5 Absatz 3 IFG den Informationszugang zu den fraglichen Daten der Gutachter eröffnet oder ob hier die allgemeine Regel des § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG Anwendung findet.

Kasten zu Nr. 4.8.1

§ 5 Schutz personenbezogener Daten

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

(...)

(3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

(...)

Als Rückausnahme zu § 5 Absatz 1 benennt Absatz 3 bestimmte personenbezogene Daten von Gutachtern und Sachverständigen, bei denen das Informationsinteresse des Antragstellers das Schutzinteresse der Betroffenen regelmäßig überwiegt.

Ich habe allerdings Zweifel, ob § 5 Absatz 3 IFG den hier zu entscheidenden Fall der Gutachterliste regelt, da die Vorschrift an die Abgabe einer Stellungnahme in einem Verfahren anknüpft. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, wenn es - wie hier - um eine Gesamtliste ohne konkreten Bezug zu einem bestimmten Verfahren und einer Stellungnahme in diesem Verfahren geht.

Deswegen habe ich die Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens angeregt. Der Antragsteller wurde von der KBV gebeten, seinen Antrag zu begründen, weil er personenbezogene Daten Dritter betreffe. Aus der Begründung ergab sich dann, dass der Antragsteller auch Informationen begehrte, die in der Gutachterliste gar nicht enthalten sind.

Die KBV hat dies zum Anlass genommen, dem Antragsteller ausführlich Zweck und Aufbau der Gutachterliste zu erläutern und ihm weitere Hinweise zu geben. Daraufhin hat der Antragsteller seinen Antrag nicht aufrechterhalten.

4.8.2 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse pharmazeutischer Unternehmen

Das Paul-Ehrlich-Institut musste entscheiden, ob die Gesamtzahl der im Zeitraum 2000 bis 2010 freigegebenen Impfstoffdosen sämtlicher Humanimpfstoffe, aufgeschlüsselt nach einzelnen Produkten, als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der pharmazeutischen Unternehmen geschützt ist.

Ein Antrag beim Paul-Ehrlich-Institut (PEI) hatte die Gesamtzahl der jährlich im Zeitraum 2000 bis 2010 freigegebenen Impfstoffdosen sämtlicher Humanimpfstoffe, aufgeschlüsselt nach den einzelnen Produkten, zum Gegenstand. Daraufhin führte das PEI ein Drittbeteiligungsverfahren bei den pharmazeutischen Unternehmen durch und gab dem IFG-Antrag statt, soweit die Zulassungsinhaber ihre Einwilligung zu der Herausgabe dieser Information erklärt hatten. Soweit diese ihre Zustimmung verweigert oder keine Stellungnahme abgegeben hatten, wurde keine Auskunft erteilt, weil die begehrte Information ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis der

jeweiligen pharmazeutischen Unternehmen darstelle und daher gemäß § 6 Satz 2 IFG nur mit deren Zustimmung offenbart werden dürfe.

Hiergegen legte der Antragsteller Widerspruch ein. Nach erneuter Beteiligung der Zulassungsinhaber änderte das PEI seine Entscheidung teilweise ab und entschied differenziert: Zusätzlich wurde informiert über die Anzahl der im Zeitraum 2000 bis 2006 freigegebenen Impfstoffdosen der Humanimpfstoffe von Zulassungsinhabern, deren Zulassung bereits 2006 oder früher erloschen waren. Im Übrigen blieb es bei der Ablehnung - sofern der Freigabe nicht zugestimmt worden war -, und zwar für die Anzahl der im Zeitraum 2000 bis 2006 freigegebenen Impfstoffdosen der Humanimpfstoffe, sofern die Zulassungen nicht erloschen sind, und für die Anzahl der im Zeitraum 2007 bis 2010 freigegebenen Impfstoffdosen.

Bei der jährlichen Gesamtzahl der freigegebenen Impfdosen handele es sich um ein schützenswertes Geschäftsgeheimnis des jeweiligen Zulassungsinhabers. Informationen über die Anzahl freigegebener Impfstoffdosen ermöglichten es einem Mitbewerber, Rückschlüsse auf Produktionskapazitäten und Produktionsverfahren, produzierte und (indirekt) verkaufte Mengen und unternehmensinterne Kostenstrukturen/Preiskalkulationen zu ziehen.

Auch die Tatsache, dass der Kläger lediglich die jährliche Gesamtzahl der Impfstoffdosen pro Produkt ohne Zuordnung zu einzelnen Zulassungsinhabern begehre, führe zu keinem anderen Ergebnis. Die Addition der jährlichen Freigabezahlen von mehreren Zulassungsinhabern ein und desselben Produkts zu einer Gesamtzahl führe nur dann zu einer Anonymisierung der Information, wenn die jährlichen Freigabezahlen von mindestens drei Zulassungsinhabern addiert werden könnten.

Nach erfolglosem erneutem Widerspruchsverfahren erhob der Antragsteller Klage, die vom VG Darmstadt (Urteil vom 25.11.2014, Az. 7 K 1141/12.DA; n.v. S. 11 f) abgewiesen wurde. Zur Begründung führte das Gericht u. a. aus:

Kasten a zu Nr. 4.8.2

VG Darmstadt, Urteil vom 25. November 2014, Az. 7 K 1141/12.DA

„Dem Informationsanspruch des Klägers steht jedoch die Bestimmung des § 6 Satz 2 IFG entgegen. Nach dieser Vorschrift darf Zugang zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat. Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis werden allgemein alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Während Betriebsgeheimnisse sich im Wesentlichen auf technisches bzw. produkt- und produktionsbezogenes Wissen beziehen, betreffen Geschäftsgeheimnisse vornehmlich kaufmännisches Wissen. Ein berechtigtes Interesse besteht, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. März 2006 - 1 BvR 2087/03, 2111/03 - BVerfGE 115, 205 [230 f.]; BVerwG, Urteil vom 24. September 2009 - 7 C 2.09 -, juris Rdn. 50; Urteil vom 28. Mai 2009 - 7 C 18.08 -, juris, Rdn. 12 f.). Dabei ist nicht erforderlich, dass die begehrte Information für sich genommen bereits ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstellt. Ausreichend ist, wenn die Offenlegung der Information ihrerseits Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zulässt (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 2009, a. a. O., Rdn. 55). Die Wettbewerbsrelevanz einer Information ist anhand der Frage zu beurteilen, ob die Kenntnis bestimmter Daten Rückschlüsse auf wettbewerbsrelevante Umstände wie die Betriebsführung, die Wirtschafts- und Marktstrategie und/oder die Kostenkalkulation und Entgeltgestaltung des Unternehmens zulässt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 02.10.2007, - 12 B 9/07, juris).“

Zur Begründung führt das Gericht weiter mit dem Beschluss des EuG vom 02.05.2007 (T-388/02) sowie mit der REACH-Verordnung (VO (EG) Nr. 1907/2006) auch europarechtliche Gesichtspunkte an, die für die Anerkennung als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sprechen. Eine klare Absage erteilte es der Auffassung, es müsse eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse des Antragstellers und dem Geheimhaltungsinteresse der Drittbeteiligten erfolgen.

Kasten b zu Nr. 4.8.2

„Anders als in einigen Landesregelungen findet eine Abwägung zwischen dem Informationsinteresse und dem Geheimhaltungsinteresse nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes nicht statt. Den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird ein absoluter Schutz eingeräumt, (vgl. Berger, Partsch, Roth, Scheel, Kommentar zum IFG, 2. Auflage 2013, § 6 Rdn. 15). Lässt die begehrte Information Rückschlüsse auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse zu, darf die Auskunft nicht erteilt werden.“ (VG Darmstadt, a.a.O. S.17)

Das Verwaltungsgericht Darmstadt hat mit seinem Urteil den in der praktischen Anwendung nicht einfachen Ausschlussgrund des § 6 Satz 2 IFG konkretisiert und klargestellt, dass das nationale Recht hier keine Interessenabwägung vorsieht.

4.8.3 Rechtsmittel und Vermittlungsverfahren

Die Einlegung von Rechtsmitteln und eine Eingabe bei mir sind zwei verschiedene Verfahren, die unabhängig voneinander bestehen.

Eine Rechtsanwaltskanzlei bat mich im Auftrag ihres Mandanten um Prüfung, Beratung und Intervention, weil dieser sein Recht auf Informationszugang durch den GKV-Spitzenverband als verletzt ansah.

Er wollte Auskunft zu einem Gutachten des Medizinischen Dienstes des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen (MDS) über eine Medizintechnologie erhalten. Sein Antrag wurde vom GKV-Spitzenverband unter Berufung auf die wirtschaftlichen Interessen der Sozialversicherung (§ 3 Nummer 6, 2. Alt. IFG) vollständig abgelehnt.

Der Antragsteller legte daraufhin über seine Anwälte Widerspruch ein und bat mich gleichzeitig um Vermittlung. Beide Verfahren können parallel oder auch unabhängig voneinander betrieben werden. Meine Anrufung hat keine aufschiebende Wirkung und verpflichtet die Behörden nicht, meine Rechtsauffassung zu beachten und - aus meiner Sicht - rechtswidrige Bescheide aufzuheben bzw. unter Beachtung meiner Rechtsauffassung „nachzubessern“. Rechtswidrige Bescheide werden bestandskräftig, wenn - neben der Anrufung der BfDI - nicht auch rechtzeitig Widerspruch eingelegt bzw. Klage erhoben worden ist.

Auch wenn ich - anders als die Verwaltungsgerichte - die verantwortlichen Stellen nicht verbindlich zur Beachtung meiner Rechtsauffassung verpflichten kann, ist mein Tätigwerden oftmals Anlass einer selbstkritischen Überprüfung der eigenen Position durch die betroffenen Stellen. Meine Rechtsauffassung fließt regelmäßig in die Entscheidung über den Widerspruch mit ein.

In dem hier geschilderten Fall habe ich den GKV-Spitzenverband um eine Stellungnahme gebeten und auf die Möglichkeit eines evtl. teilweisen Zuganges nach § 7 Absatz 2 IFG hingewiesen.

Der GKV-Spitzenverband hat mir daraufhin die aus seiner Sicht für die Ablehnung maßgeblichen Hintergründe der Verhandlungen über neue Untersuchungs- und Behandlungsmethoden (NUB) im Krankenhaus und den Sinn und Zweck der NUB-Gutachten bei diesen Verhandlungen erläutert. Ergänzend fand dazu ein Informationsgespräch statt, in dem ich meine Rechtsauffassung darstellen und Anregungen geben konnte.

Letztlich wurde der Widerspruch zwar zurückgewiesen, der Informationszugang aber nur noch temporär für die Dauer der laufenden Verhandlungen über die NUB-Entgelte beschränkt (§ 4 Absatz 1 IFG): Durch die Gewährung des Zugangs zu den Informationen würde der Erfolg bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt (§ 4 Absatz 1 IFG), solange die Neukalkulation der Vergütung über die Verhandlung der NUB-Entgelte für die Medizintechnologie noch nicht abgeschlossen sei. Danach ist der Antragsteller gemäß § 4 Absatz 2 IFG zu informieren und der Zugang zu gewähren, soweit keine anderen Versagungsgründe dem Informationszugang entgegenstehen.

4.8.4 Informationszugang beim Bundesamt für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM)

Medizinrechtliche Ansprüche auf Informationszugang können neben dem IFG bestehen.

Ich wurde eingeschaltet, weil eine Antragstellerin ihr Recht auf Informationszugang nach dem IFG durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) als verletzt ansah. Sie hatte dort um Auskunft über die Zusammensetzung diverser Zahnersatzmaterialien (Medizinprodukte) gebeten. Darüber hinaus hatte sie gesundheitliche Beeinträchtigungen geschildert, die sie in direkten Zusammenhang mit dem Einsatz der Medizinprodukte im Rahmen ihrer Zahnbehandlung brachte. Im Rahmen der „Vorkommnisbehandlung“ erhielt die Petentin Auskunft zu den von ihr benannten Dentalwerkstoffen.

Kasten a zu Nr. 4.8.4

Vorkommnisse

Vorkommnisse sind Funktionsstörungen, Ausfälle oder Änderungen der Merkmale oder der Leistung oder Unsachgemäßheiten der Kennzeichnung oder der Gebrauchsanweisung eines Medizinproduktes, die unmittelbar oder mittelbar zum Tod oder einer schwerwiegenden Verschlechterung des Gesundheitszustands eines Patienten, eines Anwenders oder einer anderen Person geführt haben, geführt haben könnten oder führen könnten.

Die Petentin beantragte anschließend die Herausgabe aller Unterlagen zur Zusammensetzung diverser Dentalwerkstoffe. Das BfArM machte ihr die erbetenen Unterlagen zugänglich, soweit diese dort vorhanden waren, und übermittelte ihr so nach seiner Darstellung nochmals die Informationen, die ihr bereits vorlagen, denn im Rahmen der sog. Vorkommnisbearbeitung hatte das BfArM ihr die Zusammensetzungen bereits mitgeteilt.

Die Petentin wandte sich anschließend an mich, weil sie davon ausging, die übermittelten Informationen seien nicht vollständig.

Meine Prüfung ergab, dass weitere Dokumente und Informationen, die für die Antragstellerin von Interesse sein könnten, beim BfArM nicht vorhanden waren.

Das IFG verpflichtet Behörden nur, Zugang zu dort vorliegenden Informationen zu gewähren, sofern und soweit keine Ausschlusstatbestände greifen. Die Behörden sind nicht verpflichtet, eigens zur Erfüllung des Informationswunsches neue Informationen zu generieren.

Dies hatte das BfArM der Petentin bereits mitgeteilt. Ich habe das Vermittlungsverfahren deshalb mit einem entsprechenden Hinweis an die Petentin abgeschlossen.

Soweit die Petentin danach noch Einsicht in ihre sog. Vorkommnisakte nehmen wollte, sah das BfArM als rechtliche Grundlage hierfür § 22 Medizinprodukte-Sicherheitsplanverordnung (MPSV - vgl. Kasten b zu Nr. 4.8.4), der neben dem IFG anwendbar ist und als untergesetzliche, bereits vor Inkrafttreten des IFG verab-

schiedete Regelung den Informationszugangsanspruch nach dem IFG nicht verdrängen oder auch nur modifizieren kann.

Die MPSV dient zur Erfassung, Bewertung und Abwehr von Risiken im Verkehr oder in Betrieb befindlicher Medizinprodukte nach § 3 Medizinproduktegesetz (MPG). Vorliegend hatte die Petentin auch ein berechtigtes Interesse an der Übermittlung, sodass sie ihren Antrag auf § 22 MPSV stützen konnte. Zusätzlich bestand auch ein Anspruch nach dem IFG. Anders als dieses sieht die Verordnung aber keine Kostenpflichtigkeit von Auskünften vor.

Kasten b zu Nr. 4.8.4

Verordnung über die Erfassung, Bewertung und Abwehr von Risiken bei Medizinprodukten (Medizinprodukte-Sicherheitsplanverordnung - MPSV)

§ 22 Unterrichtung sonstiger Behörden, Organisationen und Stellen

(...)

(3) Informationen und Auskünfte zu vorliegenden Meldungen, durchgeführten Risikobewertungen und korrektiven Maßnahmen dürfen auch an den Medizinischen Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen, die Deutsche Krankenhausgesellschaft und andere Organisationen, Stellen und Personen übermittelt werden, soweit von diesen ein Beitrag zur Risikoverringerung geleistet werden kann oder ein berechtigtes Interesse besteht.

(...)

Ein Zugang zu Informationen des BfArM wird aber nicht nur durch das IFG und die MPSV eröffnet.

§ 84a Arzneimittelgesetz (AMG) regelt einen Auskunftsanspruch, der die Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen nach § 84 AMG durch Arzneimittelgeschädigte erleichtern soll. Diese Haftungsnorm gewährt dem Geschädigten einen Anspruch aus Gefährdungshaftung gegenüber dem pharmazeutischen Unternehmer, der das Arzneimittel im Geltungsbereich dieses Gesetzes in den Verkehr gebracht hat. Für einen Auskunftsanspruch gegenüber dem BfArM nach § 84a AMG müssen Tatsachen vorliegen, die die Annahme begründen, ein Arzneimittel habe einen (Gesundheits-)Schaden verursacht. Anders als der Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG ist dieser Anspruch also nicht voraussetzungslos.

4.8.5 Kein Zugang zu Unterlagen über die Hyperbare Sauerstofftherapie

Der GBA konnte einem IFG-Antrag „mangels Masse“ nicht entsprechen.

Der Gemeinsame Bundesausschuss (GBA) musste über eine Bitte entscheiden, alle Informationen zu übermitteln, die zum Beschluss des GBA zur Hyperbaren Sauerstofftherapie (HBO) vom 10. April 2000 geführt haben.

Der Gemeinsame Bundesausschuss (§ 91 SGB V) unterliegt grundsätzlich dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes. Er regelt die Zulassung u. a. von Diagnose- und Therapiemethoden (§§ 92 SGB V). Dem Petenten wurde dazu mitgeteilt, alle Informationen zur HBO seien in einem Bericht zusammengefasst, in dem auch der gesamte Verfahrensablauf von der Antragstellung bis zur Veröffentlichung des Beschlusses im Bundesanzeiger abgebildet sei. Der Bericht könne von den Internetseiten des GBA heruntergeladen werden. Auch der Beschlusstext selbst sei auf den Internetseiten veröffentlicht. Über die vom Petenten darüber hinaus begehrten Informationen zu Beratungen verfüge der GBA nicht und könne diese deshalb auch nicht zugänglich machen.

Der Petent hat sich daraufhin an mich gewandt. In seinem Schreiben hat er noch einmal ausdrücklich sein Interesse an allen Informationen, die zur Beschlussfassung geführt haben, deutlich gemacht.

Das Zugangsrecht nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes erfasst grundsätzlich alle amtlichen Informationen öffentlicher Stellen des Bundes (§ 1 Absatz 1 Satz 1 IFG). Amtliche Information im Sinne des Gesetzes ist jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung (§ 2 Nummer 1 IFG). Der Begriff erfasst alle Formen von bei der Behörde vorhandenen Aufzeichnungen.

Der GBA hat mir bestätigt, dass ihm außer dem Beschlusstext und dem zusammenfassenden Bericht keine weiteren Unterlagen vorliegen und die begehrten Informationen nicht vorhanden sind: Der GBA besteht erst seit dem Jahr 2004. Erst seit seiner Neukonstituierung im Jahre 2008 werden alle Richtlinien, Beschlüsse sowie die zugrundeliegenden Beschlussunterlagen archiviert und - soweit sie nicht der Vertraulichkeit unterliegen - auf den Internetseiten veröffentlicht.

Die Ausführungen des GBA waren für mich deshalb nachvollziehbar.

4.8.6 Zugang zu den Vergabeunterlagen zur Unabhängigen Patientenberatung

Die Vergabeunterlagen des GKV-Spitzenverbands zur Ausschreibung des Verfahrens zur Förderung einer unabhängigen Patientenberatung unterliegen zumindest nach Abschluss des Vergabeverfahrens dem IFG.

Der GKV-Spitzenverband hatte im Oktober 2014 die nächste Förderphase der Unabhängigen Patientenberatung (UPD) für die Jahre 2016 bis 2022 ausgeschrieben. Die UPD ist eine gemeinnützige GmbH mit Sitz in Berlin, die die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Patientinnen und Patienten in gesundheitlichen und gesundheitsrechtlichen Fragen qualitätsgesichert und kostenfrei informieren und beraten soll.

Der bisherige Auftragnehmer war mit der Vergabeentscheidung an einen Konkurrenten nicht einverstanden und rief daraufhin die zuständige Vergabekammer an. Mit einem Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz begehrte die Antragstellerin umfassenden Zugang zu den Unterlagen des GKV zu diesem Vergabeverfahren.

Der GKV-Spitzenverband lehnte den Zugang unter Hinweis auf § 17 Absatz 3 EG Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A (VOL/A) teilweise ab und wies im Übrigen darauf hin, es fehle die in § 7 Absatz 1 Satz 3 IFG vorgesehene Antragsbegründung. Angebote und Anlagen hierzu sowie die Bewertung der Angebote seien nach dem Vergaberecht auch nach Abschluss des Vergabeverfahrens grundsätzlich vertraulich zu behandeln. Der GKV-Spitzenverband verwies hier auf den Vorrang der VOL/A als - nach seiner Auffassung - spezieller und gegenüber dem IFG vorrangiger Regelung, wollte die Ablehnung zugleich aber auch auf § 3 Nummer 4 IFG stützen, der anderweitig durch Rechtsnorm begründete Amts- oder Berufsgeheimnisse und sonstige Geheimhaltungsverpflichtungen auch für das IFG verbindlich macht.

Im Vermittlungsverfahren konnte ich erreichen, dass sich der der GKV-Spitzenverband zu einer erneuten Überprüfung seiner Position und zur Drittbeteiligung der Bieter bereit erklärte. Das Ergebnis stand bei Redaktionsschluss noch aus.

Bereits in meinem 2. Tätigkeitsbericht habe ich mich zur Anwendbarkeit des IFG im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe geäußert (siehe dort Nr. 2.1.4). Insbesondere nach Abschluss des Vergabeverfahrens besteht meiner Ansicht nach kein Bedürfnis mehr, einen Informationszugang umfassend abzulehnen. Die den Bietern auch nach Abschluss des Verfahrens zuzusichernde Vertraulichkeit, insbesondere im Hinblick auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, kann über den Ausnahmegrund des § 6 Satz 2 IFG hinlänglich abgedeckt werden. Somit bedarf es hier wie auch in gleich gelagerten Fällen einer umfassenden inhaltlichen Prüfung des IFG-Antrags und gegebenenfalls der Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens. Für eine Anwendbarkeit der Vorschriften der VOL/A bleibt zumindest nach Abschluss des Vergabeverfahrens im Ergebnis kein Raum mehr.

4.9 Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

4.9.1 Zu Sprache und Auslegung von IFG-Anträgen

Auch Ausländer können sich auf das IFG berufen, aber grundsätzlich nur auf Deutsch.

Das Informationszugangsrecht ist ein voraussetzungsloses Jedermannrecht. Es ist unabhängig vom Wohnsitz und der Staatsangehörigkeit der Antragsteller, d. h. Anspruchsinhaber sind Deutsche ebenso wie Ausländer.

Beim Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) begehrte ein Petent aus Irland Informationen zu den Kosten bei Gerichtsverfahren vor dem EuGH. Weil seiner Auffassung nach das BMJV seine Anfrage nicht abschließend beantwortet hatte, wandte er sich auch an mich.

Sein IFG-Antrag war in englischer Sprache abgefasst, beigefügt war eine „Arbeitsübersetzung“, die vom Petenten über einen Sprachcomputer erstellt worden war. Auch die Eingabe an mich war auf Englisch, verbunden mit der Bitte, auch in Englisch zu antworten, da der Petent die deutsche Sprache nicht beherrsche und die Übersetzung durch den Sprachcomputer nicht hilfreich sei.

Im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes sind für das Antrags- und das Petitionsverfahren kaum bzw. keine formellen Anforderungen vorgesehen. Grundsätzlich gilt aber auch hier das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), sofern das IFG keine speziellen und vorrangigen Regelungen enthält. Das Petitionsverfahren wird mit der Eingabe nach § 12 Absatz 1 IFG eingeleitet und - anders als das Antragsverfahren - nicht mit einem Verwaltungsakt abgeschlossen. Gleichwohl findet die Regelung der Amtssprache in § 23 VwVfG hier ebenfalls Anwendung. Nach dieser Norm ist die Amtssprache Deutsch. Kosten für im Verwaltungsverfahren notwendige Übersetzungen sind regelmäßig vom Antragsteller zu tragen.

Gleichwohl begrüße ich es, wenn die Behörden einfache IFG-Anträge im Rahmen des Möglichen auch dann bearbeiten, wenn diese in einer auch in Deutschland von breiteren Bevölkerungskreisen erlernten Weltsprache wie insbesondere der englischen gestellt werden, auch wenn hierauf kein Anspruch besteht. Eine Übersetzung längerer und schwieriger Anträge in die deutsche Sprache oder die Übersetzung umfangreicher bereitgestellter Texte wäre allerdings nicht mehr angebracht. Dies galt hier auch für die Bearbeitung der Eingabe.

Der ursprüngliche Antrag enthielt eine ganze Reihe von Fragen, die hier vom Ministerium im Rahmen der Bearbeitung als Bürgeranfrage soweit als möglich beantwortet wurden. Der Antragsteller sah dies allerdings anders und rügte, seine Fragen seien nicht umfassend beantwortet worden, das Ministerium reagiere auch nicht auf seine Nachfragen.

Zur Vermeidung von Unklarheiten empfehle ich Antragstellern regelmäßig, die gewünschten Informationen möglichst genau zu bezeichnen. Eine exakte „registraturmäßige“ Bezeichnung der „einschlägigen“ Akte oder gar der Aktenfundstelle kann dabei allerdings nicht verlangt werden. Das Thema sollte aber - erforderlichenfalls nach Beratung durch die Behörde - hinreichend präzisiert werden, damit eine zielgerichtete, effektive und dabei möglichst kostengünstige Recherche im Aktenbestand möglich wird.

Das Ministerium hat im konkreten Fall nachvollziehbar dargelegt, warum es die Anfrage als Bürgeranfrage bearbeitet und aus seiner Sicht auch abschließend beantwortet hat:

Es handelte sich um ein allgemeines Informationsinteresse; die Frage bezog sich nicht auf die Einsicht in Unterlagen, die amtliche Informationen im Sinne des § 2 Nummer 1 IFG enthielten.

Das Informationsfreiheitsgesetz hat keinesfalls die seit Jahrzehnten bewährte Praxis der Bürgeranfragen beseitigt, welche für Bürger und Verwaltung neben der formalisierten IFG-Anfrage weiterhin sinnvoll bleibt. Bei der Umwidmung von Anträgen handelt es sich grundsätzlich um ein zulässiges, bürgerfreundliches Verfahren. Allerdings ist von den öffentlichen Stellen dabei folgendes zu beachten:

Bei der Abgrenzung zwischen Bürgeranfragen und Anträgen auf Informationszugang kommt es entscheidend darauf an, was der Bürger will: Handelt es sich eher um ein allgemeines Informationsinteresse - wie im vorliegenden Fall -, so ist auch nach dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes weiterhin von einer Bürgeranfrage auszugehen; bezieht sich die Frage hingegen auf die Einsicht in Unterlagen der öffentlichen Stelle, so spricht dies für einen Antrag auf Informationszugang nach dem IFG. Eine Bezugnahme des Antragstellers auf das Gesetz kann ein erster Ansatzpunkt für die Prüfung sein, nach deren Abschluss kann gleichwohl die Bearbeitung als Bürgeranfrage angezeigt sein.

Bearbeitet eine öffentliche Stelle den Antrag eines Petenten als Bürgeranfrage, auch wenn dieser ausdrücklich auf das IFG Bezug genommen hat, so kann dies bürgerfreundlich, weil unbürokratisch, und damit durchaus im Sinne des Antragstellers sein, darf ihn aber rechtlich nicht schlechter stellen als bei einer Bearbeitung nach dem IFG und ihm nicht die Rechte nehmen, die im Gesetz bei einer ablehnenden oder einschränkenden Entscheidung vorgesehen sind - neben der Einlegung von Rechtsmitteln die Anrufung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. Ich gehe dabei davon aus, dass auch Bürgeranfragen umfassend und zeitnah beantwortet werden.

Vorliegend ist dies geschehen.

4.10 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

4.10.1 Keine Pflicht, neue Informationen zu erstellen, aber ...

Bestehende Übersichten müssen nicht zur Beantwortung eines IFG-Antrages erweitert werden, das schließt aber das Zusammenstellen von Auskünften nicht aus.

Die Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (EUB) sammelt Unfallberichte zu Personenschäden mit Todesfolge. Zu diesen Unfallberichten und zu Suiziden in den letzten zehn Jahren begehrte ein Bürger Informationen. Zwar antwortete ihm die EUB, aus seiner Sicht allerdings nicht ausreichend, da die Berichte keine differenzierenden Angaben zum Unfalltypus, wie z. B. angenommenen Suiziden, und Unglücksfällen, wie z. B. Stromunfälle durch Oberleitungen, enthielten. Die EUB habe hierzu lediglich auf Veröffentlichungen im Internet hingewiesen, die ihm bereits bekannt seien.

Wie meine Prüfung ergeben hat, war das Informationsverhalten der EUB aber nicht zu beanstanden:

Der Antragsteller hat einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen i. S. d. § 2 Nummer 1 IFG. Das ist jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Dieser Begriff umfasst damit alle Informationen, die auf einem Informationsträger gespeichert sind (s. Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8). Auch diese Definition der amtlichen Information setzt allerdings wie bereits die den Informationszugang eröffnende Norm des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG voraus, dass die begehrten Informationen bei der Behörde überhaupt existieren, auch wenn eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes - anders als im VIG - insoweit nicht erfolgt ist.

Wie sich daraus ergibt, braucht keine Behörde Unterlagen mit weiteren, bisher so noch nicht bei ihr vorliegenden Informationen anzureichern, um ein Informationsbegehren zu erfüllen.

Liegen allerdings alle notwendigen Detailinformationen der Behörde vor und können „auf Knopfdruck“ in Sekundenbruchteilen und ohne Erstellung besonderer Software IT-gestützt zusammengefügt werden, sehe ich - mit dem BVerwG - dagegen die Behörden „in der Pflicht“ (Urteil des 7. Senats vom 27.11.2014, Az. BVerwG 7 C 20.12, Rdn. 37 - juris).

Im konkreten Fall waren der EUB die Personenunfälle im Zusammenhang mit Suiziden nicht bekannt. Sie konnte und musste die Anfrage deshalb nicht selbst beantworten; sie hat aber dem Antragsteller als Hilfestellung einen weiterführenden Link zum Sicherheitsbericht mitgeteilt.

Die EUB hätte in ihrer Antwort allerdings noch besser verdeutlichen können, welche Informationen ihr vorlagen und welche nicht. Sie hat zwar Ziel und Zweck der Untersuchungen angesprochen, aber nicht explizit darauf hingewiesen, dass ihr Informationen zu Personenunfällen im Zusammenhang mit Suiziden nicht vorlagen und sie auch nicht verpflichtet ist, neue Aufzeichnungen herzustellen. Deswegen war die Begründung der Ablehnung für den Antragsteller nicht oder nur schwer verständlich.

In gleich gelagerten Fällen sollte künftig noch deutlicher gemacht werden, dass der Informationszugang nicht am fehlenden guten Willen der Behörde, sondern am fehlenden Informationsbestand scheitert.

Im Folgenden wandte sich der Petent erneut an mich wegen immer noch fehlender Altersangaben zu den Personenunfällen. Diese gingen seiner Meinung nach bei der EUB in Form eines Dokumentes ein und seien auch leicht zu generieren.

Das Alter wird in den Vordrucken zwar erfasst, aber in der EUB nicht weiter verarbeitet. Zwar müssen bestehende Übersichten nicht zur Beantwortung eines IFG-Antrages um weitere Angaben erweitert werden. Damit ist allerdings nicht gemeint, dass nach dem IFG kein Anspruch auf Zusammenstellung von Auskünften besteht, hier das Heraussuchen der Vordrucke.

4.10.2 ÖPP-Projekte und Informationsfreiheit: Die richtige Ausfahrt genommen?

Bei Projekten im Rahmen einer öffentlich-privaten-Partnerschaft (ÖPP) kann der Informationszugang u. U. ausgeschlossen sein.

Ein Bürger begehrte Einblick in die Unterlagen zur vorläufigen und abschließenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für den Ausbau der BAB 7 zwischen Hamburg und Bordesholm. Das Projekt soll als sogenanntes ÖPP-Projekt durchgeführt werden. Das BMVI stellte dem Antragsteller deshalb die erbetenen Informationen lediglich in geschwärzter Form zur Verfügung, weil der vollständigen Herausgabe der Ausschlussgrund des § 3 Nummer 6 IFG entgegenstehe. Das Bekanntwerden der geschwärzten Informationen sei geeignet, die fiskalischen Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen. Die im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch die öffentliche Hand getroffenen Annahmen und Einschätzungen seien geeignet, Rückschlüsse der Marktteilnehmer im Hinblick auf die so genannte „Wirtschaftlichkeitsschwelle“ der Angebote auch mit Blick auf künftige Projekte zu ermöglichen. Derartige Schlussfolgerungen führten bei künftigen Ausschreibungen zu einer Gefährdung der fiskalischen Interessen des Bundes. Künftige Bieter könnten die mit dem Informationszugang offen gelegten methodischen Informationen bei künftigen Ausschreibungen nutzen, um ihre Angebote „so teuer wie gerade noch möglich“ zu kalkulieren. Damit sei zu befürchten, dass sich ein Marktniveau an der aus den Untersuchungen abzuleitenden Wirtschaftlichkeitsschwelle etabliere und somit mögliche Kostendämpfungs-Potenziale des Wettbewerbes für den Bund nicht mehr zu realisieren seien.

Die Problematik des Informationszugangs bei ÖPP-Projekten im Zusammenhang mit dem Bau von Bundesautobahnen hatte ich bereits in meinem 2. Tätigkeitsbericht thematisiert (vgl. Nr. 4.15.3) und dabei festgestellt, ein uneingeschränkter Informationszugang müsse wegen der Regeln des § 3 Nummer 6 Alt. 1 IFG nicht gewährt werden.

Kasten zu Nr. 4.10.2

§ 3 Nummer 6 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

(...)

6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,

(...)

Der Ausschlussgrund des § 3 Nummer 6 Alt. 1 IFG dient dem Schutz des fiskalischen Interesses des Bundes im Wirtschaftsverkehr. Hierunter fällt nach meiner Auffassung auch der hier plausibel dargelegte Spareffekt bei der Durchführung von Maßnahmen im Rahmen eines ÖPP-Projekts. Dieser könnte sich bei Bekanntwerden aller Einzeldaten der internen Kalkulation und der Methodik - möglicherweise sogar „auf Null" - reduzieren, so dass für den Bund ein Schaden eintreten könnte.

Für eine ablehnende Entscheidung reicht die bloße Nennung des einschlägigen Ausschlussgrundes allerdings nicht aus. Die Behörde muss vielmehr in nachvollziehbarer Weise Umstände vortragen, die auch für den Antragsteller, der die Informationen gerade nicht kennt, den Schluss zulassen, die Voraussetzungen des in Anspruch genommenen Versagungsgrunds lägen vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 27.11.2014, Az. 7 C 18.12 m. w. N. - juris, Rdn. 19 - juris).

Mein Mitarbeiter hat vor Ort Einblick in die ungeschwärzten Unterlagen des BMVI genommen. Dabei konnte nicht festgestellt werden, dass hier über das erforderliche Maß hinaus Informationen ausgeschlossen worden wären.

Nach alledem war die Beschränkung des Informationszuganges nicht zu beanstanden.

4.10.3 Akteneinsicht des Betroffenen in einem behördeninternen Untersuchungsverfahren nach IFG?

Der Zugang des Betroffenen zu über ihn als Mitarbeiter einer Behörde gespeicherten Informationen im Rahmen der Untersuchung eines Korruptionsverdachts kann beschränkt sein.

Gegen einen Mitarbeiter einer Bundesbehörde wurde u. a. wegen des Verdachts der Korruption ermittelt. Das Verfahren wurde allerdings später durch die Staatsanwaltschaft eingestellt. Im Rahmen der amtsinternen Ermittlungen waren durch die Behörde zahlreiche Dokumente erstellt worden, die teilweise auch der Innenrevision der Aufsichtsbehörde im Zuge von deren Kontrolle zugeleitet worden waren.

Der Petent begehrte daraufhin von seiner Dienststelle sowie von der Aufsichtsbehörde Zugang zu den über ihn gespeicherten Informationen.

Die Aufsichtsbehörde teilte ihm mit, die der Innenrevision vorliegenden Informationen seien ausschließlich für Prüfungszwecke zu verwenden. Zudem sehe die entsprechende Dienstanweisung vor, dass der Prüfbericht und die darin enthaltenen Feststellungen lediglich den für die Fach- und Dienstaufsicht zuständigen Stellen zur

Kenntnis gegeben werden dürfe. Darüber hinaus seien die entsprechenden Unterlagen auch als Verschlusssache eingestuft.

Im Rahmen meiner Tätigkeit teilte mir die Aufsichtsbehörde mit, der Petent habe sich nicht auf das Informationsfreiheitsgesetz berufen, das hier im Übrigen den Zugang auch ausschlösse.

Die Unterlagen seien von der nachgeordneten Behörde lediglich zeitweilig beigezogen worden, man sei daher nicht zur Verfügung hierüber befugt. Hinsichtlich der ebenfalls beigezogenen Akten der Staatsanwaltschaft greife das IFG nicht, da insoweit die Regelungen der Strafprozessordnung vorgingen. Zudem seien die Vorgänge der Innenrevision auch als Verschlusssache im Sinne der Verschlusssachenanweisung des Bundes eingestuft und könnten auch aus diesem Grund nicht herausgegeben werden. Der Petent erhielt - mit erheblicher Verzögerung - schließlich bei seiner Dienststelle doch noch die begehrte Akteneinsicht, so dass sich das Vermittlungsverfahren erledigte.

Wie dieser Fall exemplarisch zeigt, ist ein Zugang zu Behördenakten, die einen Antragsteller in seiner Eigenschaft als Behördenmitarbeiter betreffen, nach dem IFG möglich, soweit keine spezialgesetzlichen Normen greifen, die die Anwendung des IFG ausschließen (§ 1 Absatz 3 IFG).

Der Zugang zu Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft wird abschließend durch § 475 StPO geregelt. Deren Ermittlungstätigkeit ist kein verwaltungsbehördliches Handeln i. S. d. IFG, so dass dieses Gesetz hier schon aus diesem Grunde nicht anwendbar ist. Dem Informationszugang nach § 475 StPO unterliegen auch solche Informationen, die der Staatsanwaltschaft von einer Verwaltungsbehörde z. B. zur Aufklärung eines Amtsdeliktes übermittelt worden und Bestandteil der Ermittlungsakte geworden sind. Unterlagen bei Behörden, die evtl. künftig für ein Ermittlungs- oder Strafverfahren beigezogen werden könnten, unterliegen zwar grundsätzlich dem IFG, können u. U. aber nach § 3 Nummer 1 g) IFG vom Informationszugang ausgenommen sein (vgl. dazu Nr. 2.1.5).

Die Akten behördeninterner Kontrollorgane sind vom Informationszugang nicht „absolut" ausgenommen, jedoch ist die Berufung auf Geheimhaltungsvorschriften wie der Verschlusssachenanweisung möglich (vgl. § 3 Nummer 4 IFG). Die Geheimhaltungsbedürftigkeit muss im Zeitpunkt der Entscheidung über den IFG-Antrag aktuell noch bestehen, ist im ablehnenden IFG-Bescheid gegenüber dem Antragssteller plausibel darzustellen, muss mir im Falle meiner Anrufung detailliert begründet werden, wobei ich grundsätzlich ein uneingeschränktes Einsichts- und Prüfungsrecht nach § 12 Absatz 3 i. V. m. § 24 Absatz 1 und 3 bis 5 BDSG habe, und kann justiziell im sog. „In Camera-Verfahren" vom Fachsenat nach § 189 VwGO überprüft werden (vgl. dazu 4. TB Nr. 3.1.3).

4.10.4 Die Klärung der auskunftspflichtigen Stelle ist nicht immer einfach

Wer entscheidet über den Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit einem Genehmigungsverfahren zur Errichtung von Windkraftanlagen?

Ein Unternehmer benötigte Informationen zu den Bewertungsmethoden und Algorithmen, die bei der Entscheidung über die Errichtung von Windkraftanlagen in der Nähe von Flugsicherungseinrichtungen im Verfahren nach § 18a Luftverkehrsgesetz (LuftVG) angewendet werden.

Kasten zu Nr. 4.10.4

§ 18a Abs. 1 LuftVG

(1) Bauwerke dürfen nicht errichtet werden, wenn dadurch Flugsicherungseinrichtungen gestört werden können. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung entscheidet auf der Grundlage einer gutachtlichen Stellungnahme der Flugsicherungsorganisation, ob durch die Errichtung der Bauwerke Flugsicherungseinrichtungen gestört werden können. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung teilt seine Entscheidung der zuständigen Luftfahrtbehörde des Landes mit.

Der Unternehmer wandte er sich an das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF). Dieses teilte ihm mit, die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) handele bei der Erstellung von gutachtlichen Stellungnahmen hier als Gesellschaft eigenständig, eine „Beauftragung" durch das BAF finde nicht statt. Der Antragsteller wurde vom BAF gebeten, sich mit seinem Anliegen an die DFS zu wenden, die der richtige Adressat für sein Auskunftsersuchen sei.

Als er von der DFS keine Antwort erhielt, bat er mich um Vermittlung.

Die DFS wies mich in ihrer Stellungnahme darauf hin, sie sei ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen, das durch § 1 der Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens (FSAuftrV) nur mit der Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben zur Flugsicherung betraut sei und nur in dieser Funktion als sog. beliehenes Unternehmen dem IFG unterliege.

Ist eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts im Rahmen der ihr als Beliehener übertragenen Aufgaben - und damit funktional als Behörde des Bundes i. S. d. Informationsfreiheitsgesetzes - tätig geworden, richtet sich der Informationsanspruch gegen diese Beliehene selbst. Der Anspruch reicht aber nur soweit, wie sie in dieser Funktion tätig wird.

Nach Angabe der DFS sei sie als Beliehene nur mit der Wahrnehmung der in § 27c Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 LuftVG genannten Aufgaben (Flugverkehrsdienste) beauftragt. Die vom Antragsteller gewünschten Informationen seien jedoch dem Bereich der Navigationsdienste gem. § 27c Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 LuftVG zuzuordnen und stellten damit gemäß § 27c Absatz 2 Satz 2 LuftVG nur einen - nicht hoheitlich wahrgenommenen - Unterstützungsdienst für die Flugsicherung dar. Die DFS sei hier also keine Beliehene und damit auch nicht als „Behörde" i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet. Anspruchsgegner sei damit das BAF, das von der gutachtlich tätigen DFS bei der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgabe unterstützt werde. Damit lag der Ball wieder im Feld des BAF, das dem Antragsteller Informationen zu den Bewertungsgrundlagen zur evtl. Störungsrelevanz von Windkraftanlagen zur Verfügung stellte und ihm das Berechnungsergebnis anbot.

Die Algorithmen, mit deren Hilfe die prognostizierte Störung von Flugsicherungseinrichtungen ermittelt worden waren, wurden dem Petenten dagegen nicht zur Verfügung gestellt, da es sich dabei nach Auffassung des BAF um Geschäftsgeheimnisse handele. Der Petent gab sich damit nicht zufrieden und konkretisierte sein Informationsbegehren. Dies wertete die BAF als neuen Antrag nach dem IFG.

Das BAF hält eine Drittbeteiligung der DFS mit Blick auf eventuelle, ggf. nach § 6 Satz 2 IFG schutzwürdige Geschäftsgeheimnisse für erforderlich. Aus meiner Sicht ist hier fraglich, ob evtl. schutzwürdiges geistiges Eigentum der Offenlegung der Algorithmen entgegenstehen könnte, was - wie dann auch die Frage einer Einwilligung der DFS in den Informationszugang - ebenfalls im Drittbeteiligungsverfahren mit der DFS zu klären wäre.

Das Drittbeteiligungsverfahren war bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen.

4.10.5 Auf der Suche nach der Ölspur

Nach anfänglichen Vorbehalten gewährte die Bundesanstalt für Straßenwesen Zugang zu einem Gutachten zu Reinigungsverfahren bei Ölunfällen.

Die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) hatte ein Gutachten mit dem Titel „Anforderungen an die Reinigungsqualität sowie Abnahmeverfahren bei der Reinigung von Ölspuren“ in Auftrag gegeben, in welchem die verschiedenen Reinigungsverfahren bei Ölunfällen untersucht werden sollten. Sie lehnte den Informationszugang hierzu zunächst ab, da das Gutachten noch nicht vorliege. In einem späteren Schreiben teilte die BASt mit, das Gutachten liege noch immer nicht vor, sondern lediglich eine „Vorstudie“, deren Veröffentlichung der Zustimmung durch das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur bedürfe. Hiermit begnügte sich der Petent jedoch nicht und bat mich um Vermittlung.

Wie in etlichen anderen Fällen stellte sich auch hier die Frage nach der Rechtsgrundlage und damit letztlich auch nach meiner Ombudsfunktion und meinen Kontrollbefugnissen, die das Gesetz mir derzeit nur für den Informationszugang nach dem IFG gewährt.

Kasten zu Nr. 4.10.5

§ 12 Informationsfreiheitsgesetz

(1) Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.

(2) Die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.

(3) Die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5), über Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 gelten entsprechend.

Auch in diesem Fall war wieder einmal fraglich, ob der Petent Umweltinformationen i. S. d. Umweltinformationsgesetzes des Bundes (UIG) oder amtliche Informationen i. S. d. IFG begehrte. Wäre es hier um Informationen nach dem UIG gegangen, hätte ich die Bundesanstalt für Straßenwesen zwar um ihre Stellungnahme bitten können, bei Verweigerung aber keine Kontroll- und Beanstandungsmöglichkeit gehabt.

Die Anwendung des UIG lag hier nicht ganz fern, weil die Reinigung nach Ölunfällen insbesondere auch dem Gewässerschutz dient und somit ein Fall des § 2 Absatz 3 Nummer 3 Buchstabe a) UIG zumindest denkbar schien.

Letztlich musste diese Frage aber nicht vertieft werden, da die Bundesanstalt für Straßenwesen sich kooperativ verhielt und mir mitteilte, man habe bereits vor dem Antrag des Petenten über einen Entwurf des Gutachtens verfügt, jedoch aufgrund erheblicher Differenzen mit dem Gutachter über die notwendige wissenschaftliche Qualität der Ausarbeitung von einer Veröffentlichung abgesehen.

Dem Petenten wurde schließlich eine kommentierte Fassung des Gutachtens zur Verfügung gestellt, womit das Vermittlungsverfahren letztlich dem Petenten zum Erfolg verhalf.

Hätte die BASt hier nicht kooperiert, hätte ich nicht weiter tätig werden können und der Petent nur die Möglichkeit der gerichtlichen Klärung gehabt, die mit einem erheblich höheren Zeitaufwand und Kosten verbunden gewesen wäre. Auch dieser Fall zeigt wieder, dass die Erweiterung meiner Ombudsfunktion und Kontrollkompetenz auf das Umweltinformationsrecht angebracht wäre.

4.11 Bundesministerium für Bildung und Forschung

4.11.1 Beratungspflicht nach § 25 VwVfG

Das IFG selbst enthält keine eigenen Regelungen zur Weiterleitung, Beratung, möglichen Ermittlungen und Auskunft, aber ...

Eine Antragstellerin hatte „im Rahmen des IFG das Bundesministerium für Bildung und Forschung im öffentlichen Interesse darum gebeten, *(ihr)* die zuständige und verantwortliche Behörde zu nennen, die eine Prüfung von begründeten Manipulationsvorwürfen bei dem Hafele-Keating-Experiment vornehmen kann.“
Das Hafele-Keating-Experiment dient der Erforschung der mit der Relativitätstheorie erklärbaren Zeitdilatation. Joseph C. Hafele und Richard E. Keating brachten 1971 vier Cäsium-Atomuhren an Bord eines kommerziellen Linienflugzeugs, flogen zweimal rund um die Erde, zuerst ostwärts, dann westwärts, und verglichen die Borduhren mit denen des United States Naval Observatory. Aufgrund einer Reihe weiterer Hochpräzisionsexperimente ist die Existenz der relativistischen Zeitdilatation in der Fachwelt unumstritten.

Das Ministerium hatte der Antragstellerin daraufhin mitgeteilt, es sei nicht die zuständige und verantwortliche Behörde, um eine amtliche Prüfung dieser Vorwürfe im Interesse der Allgemeinheit vorzunehmen.

Die Antragstellerin sah dadurch ihre Rechte aus dem IFG verletzt und wandte sich an mich, da ihr nicht - ihrer Anfrage entsprechend - mitgeteilt worden sei, wer die dafür zuständige und verantwortliche Behörde sei. Wie das Ministerium mir daraufhin erläuterte, sei eine andere Behördenzuständigkeit nicht ersichtlich, weshalb der Petentin hierüber auch keine Auskunft hätte erteilt werden können.

Nach § 7 Absatz 1 IFG ist der Antrag an die Stelle zu richten, die über die begehrte Information verfügt. Das IFG des Bundes enthält - anders als einige Landes-IFG - keine expliziten Regelungen zur Weiterleitung, Beratung, möglichen Ermittlung der zuständigen Stelle und Auskunft hierzu.

Gleichwohl gilt: Wendet sich ein Antragsteller an eine unzuständige Behörde, hat diese ihn auf ihre fehlende Zuständigkeit hinzuweisen (vgl. hierzu auch die Gesetzesbegründung, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14). Diese Pflicht findet sich in § 25 VwVfG (vgl. Kasten zu Nr. 4.11.1) und §§ 13 bis 16 SGB I (Betreuungs- und Fürsorgepflichten der Behörde im Verwaltungsverfahren). Darunter fällt auch die Beratungspflicht, wenn der Antragsteller nicht weiß, welche Behörde richtiger Ansprechpartner oder - wie vorliegend von der Petentin erfragt -, wer zuständige und verantwortliche Behörde ist.

Im konkreten Fall hatte das Ministerium die Antragstellerin allerdings über seine eigene Unzuständigkeit informiert und weiter mitgeteilt, ihm sei auch keine zuständige Behörde ersichtlich. Eine weitergehende Beratung der Antragstellerin war auch meiner Ansicht nach nicht möglich.

Kasten zu Nr. 4.11.1

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)

§ 25 Beratung, Auskunft, frühe Öffentlichkeitsbeteiligung

(1) Die Behörde soll die Abgabe von Erklärungen, die Stellung von Anträgen oder die Berichtigung von Erklärungen oder Anträgen anregen, wenn diese offensichtlich nur versehentlich oder aus Unkenntnis unterblieben oder unrichtig abgegeben oder gestellt worden sind. Sie erteilt, soweit erforderlich, Auskunft über die den Beteiligten im Verwaltungsverfahren zustehenden Rechte und die ihnen obliegenden Pflichten.

(2) Die Behörde erörtert, soweit erforderlich, bereits vor Stellung eines Antrags mit dem zukünftigen Antragsteller, welche Nachweise und Unterlagen von ihm zu erbringen sind und in welcher Weise das Verfahren beschleunigt werden kann. Soweit es der Verfahrensbeschleunigung dient, soll sie dem Antragsteller nach Eingang des Antrags unverzüglich Auskunft über die voraussichtliche Verfahrensdauer und die Vollständigkeit der Antragsunterlagen geben.

(...)

4.12 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

4.12.1 Zugang zu Informationen über Empfänger von EU-Agrarfördermitteln nur über das Internet?

Eine gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung von Daten auf einem Internetportal kann einen individuellen Antrag auf Informationszugang ausschließen.

Bereits seit meinem 1. Tätigkeitsbericht beschäftigt mich immer wieder die Frage des Zugangs und der Veröffentlichung von Informationen nach dem Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG), vgl. 1. TB Nr. 4.8.2, 2. TB Nr. 4.19.6, 3. TB Nr. 5.14.1.

Ein Bürger begehrte von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) über das IFG einen maschinenlesbaren Gesamtauszug der auf der Internetseite www.agrar-fischerei-zahlungen.de veröffentlichten Daten der Empfänger des EU-Agrarfonds. Die BLE lehnte dies unter Verweis auf entgegenstehende Rechtsvorschriften (wie insbesondere solche der Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung) ab, woraufhin sich der Petent mit der Bitte um Vermittlung an mich wandte.

Die Entscheidung der BLE war nicht zu beanstanden. Wie die Bundesanstalt zutreffend erläuterte, sehen die europarechtlichen Regelungen sowie das diese umsetzende deutsche Recht - namentlich das AFIG und die Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung (AFIVO) - eine Veröffentlichung der Daten von Subventionsempfängern ausschließlich über eine Internetseite vor. Danach ist die Veröffentlichung nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig und eine Löschung der eingestellten Daten nach einer Frist von zwei Jahren vorgeschrieben. Wie bereits der Europäische Gerichtshof in einer Entscheidung vom 9. November 2010 hervorgehoben hat, besteht die Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen dem legitimen Zweck einer Veröffentlichung von Informationen über die Subventionsempfänger und deren Recht auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen.

Mit der Einfügung des § 2a in das AFIG durch Gesetz vom 20. Mai 2015 wurde diesem Umstand nochmals besonders Rechnung getragen und die Nutzung der auf der Internetseite veröffentlichten Daten besonderen Anforderungen unterworfen.

Kasten zu Nr. 4.12.1

Gesetz zur Veröffentlichung von Informationen über die Zahlung von Mitteln aus den Europäischen Fonds für Landwirtschaft und Fischerei (Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz - AFIG)

§ 2a Datennutzung

(1) Wer die in § 2 Absatz 1 genannten Daten von der Internetseite der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung erhebt und speichert, darf die Daten nur zum Zweck der sachbezogenen Information der Öffentlichkeit über die Empfänger von Zahlungen aus den europäischen Agrar- und Fischereifonds nach Maßgabe des Absatzes 2 Satz 1 nutzen.

(...)

§ 2a Absatz 1 AFIG geht ausdrücklich von der Möglichkeit des Abrufs und der Speicherung der Daten von der Internetseite aus und legitimiert dies damit in datenschutzrechtlicher Hinsicht in ausreichender Form. Ein Zugang zu den veröffentlichten Daten soll also ausschließlich auf diesem Weg erfolgen.

4.13 Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien

4.13.1 Die Protokolle der Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur

Auch das OVG Berlin-Brandenburg bestätigt den Informationszugang zu den Protokollen des Stiftungsrates und Vorstandes der Bundesstiftung.

In meinem 4. TB habe ich über die Entscheidung des VG Berlin berichtet, das die Stiftung zur Gewährung des Informationszuganges zu den Sitzungsprotokollen des Stiftungsrates und des Vorstandes verpflichtet hatte (4. TB Nr. 5.14.1).

Die Stiftung hatte sich auf mehrere Ausschlusstatbestände des IFG berufen, die vom Verwaltungsgericht jedoch nicht akzeptiert worden waren. Inzwischen hat auch das OVG Berlin-Brandenburg den Antrag auf Zulassung der Berufung (Beschluss vom 21.04.2015, Az. OVG 12 N 88.13 - juris) abgelehnt und damit den Fall abschließend entschieden.

Zum Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 4 IFG, der eine durch Rechtsvorschrift geregelte Geheimhaltungspflicht voraussetzt, hat das OVG bestätigt, dass „eine allgemeine Übung", also gewissermaßen ein von einer Behörde praktiziertes, auf diese Behörde beschränktes Gewohnheitsrecht die tatbestandlichen Voraussetzungen dieses gesetzlichen Versagungsgrundes nicht erfüllen kann.

Auch die Beschränkung des Teilnahmerechtes an den Sitzungen der Gremien der Stiftung in der Satzung rechtfertigt auch nach Auffassung des OVG den Ausschluss des Informationszuganges nicht:

Kasten zu Nr. 4.13.1

Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg, a. a. O., Rdn. 6 - juris

„Die von der Beklagten reklamierte Anordnung einer allgemeinen Vertraulichkeit unter Inanspruchnahme einer Annexkompetenz in Anknüpfung an den Gegenstand der Beratungen des jeweiligen Organs genügt den Anforderungen an eine Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht im Sinne des § 3 Nummer 4 IFG dagegen nicht. Vielmehr muss eine Satzungsregelung auf eine förmliche Ermächtigungsnorm zurückgeführt werden können, ggf. auch nur in einer allgemeinen und umfassenden Form, die aber im konkreten Regelungszusammenhang den Erlass von Normen zur Sicherung eines materiellen Geheimnisschutzes umfasst."

Die verfassungsrechtliche Normenhierarchie als zentrales und unverzichtbares Element des Rechtsstaatsprinzipes gebietet es, durch Gesetz, wie hier durch das IFG, gewährte Rechte nicht durch „untergesetzliche", also auf niedrigerer normenhierarchischer Stufe stehende Regelungen wie z. B. Satzungsrecht zu beschränken, sofern für eine solche Beschränkung keine hinreichende, förmliche Ermächtigungsnorm existiert.

Diese Klarstellung durch das OVG begrüße ich ausdrücklich.

4.14 Sonstiges

4.14.1 Wie wertvoll ist der deutsche Goldschatz und wo verbirgt er sich?

Die Deutsche Bundesbank gibt Informationen zu den deutschen Goldreserven preis.

Über ein Internetportal wandte sich im Frühjahr 2015 ein interessierter Bürger an mich. Er begehrte eine Auflistung der Barren der deutschen Goldreserve mit Angaben zu Gewicht, Feinheit, Hersteller, Seriennummer, Produktionsjahr und Lagerort.

Sein IFG-Antrag bei der Deutschen Bundesbank war zunächst erfolglos geblieben.

Die Bundesbank ist eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts (§ 1 Satz 1 Bundesbankgesetz (BBankG)). Verfassungsrechtliche Grundlage für ihre Einrichtung ist Artikel 88 Satz 1 GG. Der Vorstand der Bundesbank hat die Stellung einer obersten Bundesbehörde; die Hauptverwaltungen sind Bundesbehörden (§ 29 Absatz 1 BBankG). Auf beiden Funktionsebenen ist die Bundesbank bei der Wahrnehmung ihrer durch öffentliches Recht zugewiesenen Aufgaben damit Bundesbehörde auch im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG. Die Verwaltung der Goldreserven ist eine solche, öffentlich-rechtlich zugewiesene Aufgabe (vgl. § 3 BBankG). Die Bundesbank hält und verwaltet die Währungsreserven der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB).

Ich habe die Bundesbank um Stellungnahme gebeten und auf das Beschleunigungsgebot des § 7 Absatz 5 Satz 2 IFG hingewiesen.

Kasten zu Nr. 4.14.1

§ 7 Abs. 5 IFG
Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.

Daraufhin teilte sie mir mit, sie wolle Mitte 2015 eine „Auflistung aller Goldbarren“ auf ihrer Internetseite veröffentlichen. Der Petent sei hierüber informiert worden. Im Übrigen sei die Frist des § 7 Absatz 5 nicht einzuhalten gewesen, da die auch für die Veröffentlichung notwendigen Vorarbeiten längere Zeit in Anspruch genommen hätten.

Bei umfangreichen und komplexen Anträgen habe ich Verständnis dafür, dass der Informationszugang nicht immer innerhalb der Monatsfrist erfolgen kann, wenn z. B. sehr große, mitunter ältere Aktenbestände durchgesehen werden oder andere Behörden beteiligt werden müssen. In solchen Fällen hat sich die z. B. auch beim Bundeskanzleramt geübte Praxis bewährt, den Antrag so zügig wie möglich mit Teilbescheiden „abzuarbeiten“. Gerade dann muss dem Antragsteller aber so schnell als möglich erläutert werden, dass nicht alle Informationswünsche innerhalb eines Monates befriedigt werden können. Das IFG sieht eine solche Zwischennachricht nicht ausdrücklich vor. Die allgemeine verwaltungsverfahrensrechtliche Fürsorgepflicht gilt aber auch für Verfahren nach dem IFG und gebietet in solchen Fällen die Information über den voraussichtlichen Verfahrensablauf.

Inzwischen hat die Deutsche Bundesbank ihr Versprechen umgesetzt. Sie hat auf ihrer Homepage am 7. Oktober 2015 eine Liste über die Goldreserven veröffentlicht und dem Antragsteller die veröffentlichten Informationen individuell übermittelt. Damit dürften die meisten Fragen des Antragstellers beantwortet sein.

Die vier Lagerorte sind Frankfurt am Main, London, Paris und New York. Im Besitz der Bundesbank befanden sich zum Stichtag 31.12.2014 rund 3.384 Tonnen Gold mit einem Wert von 107 Milliarden Euro (lt. Website der Deutschen Bundesbank). Die Liste enthält Daten zu Barren-, Melt- und Inventarnummern, das Brutto- und Feingewicht sowie Angaben zur Feinheit des Goldes.

Angaben zum Hersteller und Produktionsjahr fehlen. Anstelle der Seriennummer wird lediglich die Inventarnummer genannt. Sofern eine Liste mit den (isolierten) Seriennummern nicht vorlag und der Petent gerade diese Liste gewünscht hätte, wäre die Bundesbank nicht verpflichtet gewesen, eine solche Aufstellung vorzunehmen. Wären alle Seriennummern allerdings elektronisch gespeichert gewesen, z. B. jeweils als Bestandteil der Inventarnummer, und hätten ohne Programmieraufwand oder gar Entwicklung einer speziellen Software einfach und schnell „auf Knopfdruck“ IT-gestützt in einer Liste zusammengeführt werden können, hätte mit Blick auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes geprüft werden müssen, ob dies nach dem IFG geboten wäre.

In Zukunft soll die Goldbarrenliste einmal jährlich überarbeitet und auf der Website der Deutschen Bundesbank veröffentlicht werden.

4.14.2 Informationsfreiheit bei der Kultusministerkonferenz

Auf die Kultusministerkonferenz findet das IFG des Bundes keine Anwendung.

Ich wurde um Klärung gebeten, ob nach dem IFG des Bundes ein Recht auf Informationszugang bei der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (KMK) besteht.

Die KMK wurde durch ein Abkommen der Bundesländer vom 20. Juni 1959 gegründet (http://www.kmk.org). Der Bund war an dieser Gründung nicht beteiligt, da die Zuständigkeit für Bildung und Kultur nach der föderalen Ordnung des Grundgesetzes im Wesentlichen bei den Ländern liegt. Die Organisation der KMK liegt ausschließlich bei den Bundesländern. Von daher ist die Kultusministerkonferenz keine Behörde des Bundes, die nach dem IFG des Bundes auskunftspflichtig wäre.

Ich habe dem Petenten daher anheimgestellt, den Antrag auf Informationszugang über die Bundesländer zu stellen. Am effektivsten dürfte die Antragstellung bei einem der Kultusministerien der Länder sein, die bereits ein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet haben. Dies sind mittlerweile alle Bundesländer mit Ausnahme von Bayern, Sachsen, Hessen und Niedersachsen (zur Landesgesetzgebung vgl. Nr. 1.1.1).

4.14.3 Die Gerichte und das IFG

Als Organe der Rechtspflege unterliegen Gerichte nicht dem IFG. Dies gilt aber nicht bei Informationen, die nicht die richterliche Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung betreffen.

Vom Bundesverfassungsgericht wollte jemand wissen, wie viele Verfassungsbeschwerden bei ihm von Beginn seiner Tätigkeit an eingegangenen sind und in wie vielen Fällen auch fünf Jahre danach noch keine Entscheidung über die Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung getroffen worden war.

Das Gericht hat dem Antragsteller daraufhin eine Statistik über die Anzahl der Verfassungsbeschwerden übermittelt. Dieser sah dennoch sein Recht auf Informationszugang verletzt, da die Antwort der Frage nach der Bearbeitungszeit nicht gerecht werde. Alle Verfahren mit einer Dauer von mehr als fünf Jahren seien in einen Topf geworfen worden. Die Anzahl der Verfahren, bei denen der jeweilige Beschwerdeführer während eines Zeitraums von mehr als fünf Jahren seit Eingang der Beschwerde über deren Zulässigkeit im Unklaren gelassen wurde, sei in der übermittelten Statistik nicht enthalten.

Hier stellte sich zunächst die Frage, ob das Bundesverfassungsgericht überhaupt zur Gewährung des Informationszuganges nach dem IFG verpflichtet ist. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG räumt ein Recht auf Informationszugang gegen die „Behörden des Bundes“ ein. Für „sonstige Bundesorgane und -einrichtungen“ gilt das IFG, „soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen“ (§ 1 Absatz 1 Satz 2 IFG).

Das BVerfG handelt bei der Wahrnehmung seiner richterlichen Kernaufgaben nicht als „klassische“ Verwaltungsbehörde, die - durch öffentliches Recht zugewiesene - Verwaltungsaufgaben gegenüber dem Bürger erfüllt. Seine Tätigkeit ist geprägt durch die richterliche Entscheidung verfassungsrechtlicher Fragen. Es ist deshalb bei der Wahrnehmung seiner justiziellen Hauptaufgabe keine Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG.

Etwas anderes könnte aber gelten, soweit das Gericht neben den richterlichen Kernaufgaben auch gerichtsinterne Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Dies könnte man jedenfalls bei der Gerichtsverwaltung annehmen, die mit der Beschaffung von Büroausstattungen und der Entscheidung über den Einsatz des nicht-richterlichen Personals den logistischen Rahmen für die Erfüllung der richterlichen (Kern-)Aufgaben sicherstellt.

Verfahrenslisten und Statistiken über Verfassungsbeschwerden und sonstige Verfahren sind z. B. auch für die Zuweisung wissenschaftlicher Mitarbeiter an die Senate, für die Ermittlung des Personalbedarfes der Geschäftsstellen, für die Sicherstellung des Raumbedarfes und der notwendigen Büroausstattung für das richterliche und nichtrichterliche Personal und damit nicht zuletzt auch für die Zuweisung von Haushaltsmitteln relevant. Damit besteht ein erkennbarer Bezug zu Aufgaben der Gerichtsverwaltung.

Eine abschließende Bewertung dieser Frage musste hier indes nicht erfolgen.

Wie ich aus den mir vorliegenden Unterlagen entnehmen konnte, lag im Bundesverfassungsgericht nur die übermittelte Statistik zur Anzahl von Verfassungsbeschwerden vor.

Das Vorhandensein der gewünschten Information bei der Behörde ist als tatbestandliche Voraussetzung des Zugangsanspruchs zwar im Gesetz nicht explizit aufgeführt, ist aber logische Voraussetzung der Pflicht zur Zugangsgewährung und deshalb als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal anzusehen. Die Behörden sind nicht verpflichtet, Informationen eigens für den Antragsteller inhaltlich aufzubereiten und zu generieren.

Das Bundesverfassungsgericht ist nicht zur Herstellung der begehrten Information durch Entwicklung einer ganz neuen Statistik nach Auswertung jahrzehntealter Gerichtsakten verpflichtet gewesen.

Einen Verstoß gegen Vorschriften des IFG vermochte ich daher nicht zu erkennen.

Unterlagen im Zusammenhang mit der richterlichen Entscheidungsvorbereitung und -findung wie insbesondere die „klassische“ Gerichtsakte mit der Klage- bzw. Anklageschrift, dem weiteren prozessualen Schriftwechsel, den Verfügungen des Vorsitzenden, aber auch Urteilsentwürfe und Voten unterliegen nicht dem Informationszugang nach dem IFG.

4.14.4 Mit dem IFG im richtigen Film? Die Filmförderanstalt und das IFG

Auch eine Stelle mit eher ungewöhnlichen Aufgaben kann informationspflichtige „Bundesbehörde“ im Sinne des IFG sein.

Im Oktober 2015 erreichte mich eine Eingabe, bei der es um eine Anfrage an die Filmförderungsanstalt (FFA) ging. Diese hatte die erbetenen „Studien zum Abgabenaufkommen und zur Analyse und Bewertung der Entwicklung der FFA-Förderungen“ nicht übermittelt.

Dies war für mich die erste Eingabe zum Informationszugang bei der FFA. Auch deshalb stellte sich die Frage, ob diese Einrichtung überhaupt nach dem IFG des Bundes zur Gewährung des Informationszugangs verpflichtet ist. Dies beurteilt sich danach, ob sie Bundesbehörde i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG oder jedenfalls ein sonstiges Organ mit öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG ist. Sofern die FFA als juristische Person des Zivilrechts von einer Bundesbehörde wie z. B. der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben der Filmförderung betraut sein sollte, wäre zwar nicht die FFA selbst, aber die BKM nach § 1 Absatz 1 Satz 3 IFG zum Informationszugang verpflichtet.

Bei der FFA handelt es sich um eine Bundesanstalt, die ihre Geschäfte auf Grundlage des Filmförderungsgesetzes (FFG) wahrnimmt. Sie ist eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Dienstsitz in Berlin (§ 1 Absatz 1 Satz 2 FFG i. V. m. § 1 Absatz 2 FFG). Die Förderung nach dem FFG ist für die deutsche Filmförderung von großer Bedeutung. Sinn und Zweck ist es dabei, die Struktur der einheimischen Filmwirtschaft u. a. zu sichern und als Wirtschafts- und Kulturgut zu stärken.

Die FFA wird u. a. von der BKM gefördert, die auch die Rechtsaufsicht über die FFA ausübt und in den Entscheidungsgremien der FFA vertreten ist (vgl. §§ 3 bis 6 FFG sowie § 13 FFG).

Ich habe die FFA deswegen an ihre bestehende Verpflichtung zur Gewährung des Informationszuganges erinnert und die BKM gebeten, die FFA bei der Wahrnehmung ihrer Verpflichtungen nach dem IFG zu unterstützen.

Der Vorgang ist noch nicht abgeschlossen.

Anlage 1

Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 17. Juni 2014

Informationsfreiheit nicht Privaten überlassen!

Öffentliche Stellen vertreten vielfach die Auffassung, staatliche Transparenz könne durch die Bereitstellung amtlicher Informationen auf von Privaten nach deren Regularien betriebenen Plattformen wie Facebook, Twitter etc. hergestellt werden. Auch wenn derartige Internetdiensteanbieter einen großen Nutzerkreis erreichen, stehen kommerzielle Interessen der Betreiber vielfach einem bedingungslosen und freien Informationszugang entgegen.

Öffentlichkeit ist gekennzeichnet durch voraussetzungslose, für ausnahmslos alle Menschen bestehende Zugangsmöglichkeiten. Sie kann deshalb nicht durch die Bereitstellung von Inhalten auf Internetseiten und -diensten hergestellt werden, die zum Beispiel ausschließlich durch allgemeine Geschäftsbedingungen Privater geregelt sind, nur Mitgliedern offen stehen oder keinen unbeobachteten Zugang gewähren. Staatliche Transparenz darf nicht durch die Offenbarung personenbezogener Daten erkauft werden.

Nur die Veröffentlichung auf von öffentlichen Stellen steuerbaren und der Allgemeinheit kostenfrei und anonym zugänglichen Kanälen genügt den Anforderungen der Herstellung staatlicher Transparenz. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert, die Veröffentlichung amtlicher Informationen auf ausschließlich von den öffentlichen Stellen selbst gesteuerten Veröffentlichungsmedien vorzunehmen.

Eine Steuerung und Kontrolle in diesem Sinne kann beispielsweise auch durch Einzelverträge mit Privaten geschehen. Der im Hamburger Transparenzgesetz formulierte Grundsatz, wonach der Zugang zum Informationsregister kostenlos und anonym ist, sollte in alle Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze aufgenommen werden.

Anlage 2

Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 17. Juni 2014

Keine Flucht vor der Informationsfreiheit ins Privatrecht!

Es ist für weite Bereiche der Rechtsordnung anerkannt, dass der Staat sich nicht durch Wahl einer privaten Rechtsform seiner verfassungsrechtlichen Bindungen entledigen kann. Für das Recht aller Bürgerinnen und Bürger, sich voraussetzungslos über staatliches oder kommunales Handeln zu informieren, gilt dies leider nicht in gleichem Maße. Entscheidet sich der Staat für eine formale Privatisierung und erledigt eine öffentliche Aufgabe durch eine juristische Person des Privatrechts, so ist diese nach vielen Informationsfreiheitsgesetzen nicht direkt auskunftsverpflichtet. Informationszugang muss für alle Unterlagen gelten, die im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen. Dabei darf es nicht darauf ankommen, ob die Aufgaben durch Behörden oder durch Private, an denen die öffentliche Hand mehrheitlich beteiligt ist, wahrgenommen werden. Ebenso wenig kommt es auf die Rechtsform an, in der jeweils gehandelt wird.

Da häufig gerade die Bereiche privatisiert werden, die über große Finanzvolumina verfügen, ist hier die Herstellung von Transparenz hinsichtlich der Verwendung öffentlicher Steuermittel besonders wichtig. Bereits 2003 hatten die Informationsfreiheitsbeauftragten die Gesetzgeber im Bund und in den Ländern dazu aufgerufen, die Herstellung von Transparenz nicht davon abhängig zu machen, in welcher Form die öffentliche Aufgabe erledigt wird. Leider ist diese Forderung längst nicht überall umgesetzt worden. Es gilt weiterhin: Für die Auskunftsverpflichtung sollte allein entscheidend sein, ob es sich um eine staatliche oder kommunale Aufgabe, insbesondere eine der Grundversorgung handelt. Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben müssen Ansprüche auf Auskunft auch direkt gegenüber den Unternehmen geschaffen werden.

Die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze darf nicht von der Rechtsform abhängen, in der öffentliche Aufgaben erledigt werden. Eine Flucht vor der Informationsfreiheit in das Privatrecht ist mit einem modernen Staatsverständnis nicht zu vereinbaren.

Anlage 3

Entschließung der 28. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 17. Juni 2014

Das Urheberrecht dient nicht der Geheimhaltung!

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland betrachtet mit Sorge die Entwicklung, dass sich auskunftspflichtige Stellen zur Ablehnung von Anfragen auf das Urheberrecht oder andere Rechte des „Geistigen Eigentums“ berufen. Das Urheberrecht darf nicht dazu eingesetzt werden, staatliche Informationen zurück zu halten.

Amtliche Vermerke sind in aller Regel nicht urheberrechtlich geschützt. Gedankliche Inhalte können in ihrer politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Aussage nicht über das Urheberrecht monopolisiert werden, sondern müssen vielmehr Gegenstand der freien geistigen Auseinandersetzung bleiben. Mit Steuermitteln finanzierte und für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe erstellte Vermerke dürfen nicht unter Berufung auf Rechte des „Geistigen Eigentums“ zurückgehalten werden. Hintergrund insbesondere des urheberrechtlichen Schutzes ist die Garantie einer angemessenen Vergütung der Urheber.

Diese ist aber nicht bedroht, wenn Werke betroffen sind, die in Erfüllung dienstlicher Pflichten erstellt wurden.

Nur in Ausnahmefällen kann es sein, dass von Dritten für staatliche Stellen erstellte Gutachten tatsächlich dem Urheberrecht unterfallen und die Dritten schutzbedürftig sind. Wer mit der Verwaltung Verträge schließt, muss wissen, dass diese an gesetzliche Transparenzpflichten gebunden ist, die sich nicht abbedingen lassen. Wo dies nicht bereits gesetzlich vorgeschrieben ist, sollen sich die staatlichen Stellen in solchen Fällen das Recht an einer Herausgabe einräumen lassen. Soweit diese Stellen einem Informationsfreiheitsgesetz unterliegen, ist es ihre Pflicht, dafür Sorge zu tragen, dass Rechte Dritter nicht einem gesetzlichen Informationszugang entgegenstehen. Was mit staatlichen Mitteln für die Verwaltung von staatlichen Stellen oder Dritten hergestellt wird, muss grundsätzlich zugänglich sein.

Anlage 4

Entschließung der 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 9. Dezember 2014

Open Data muss in Deutschland Standard werden!

Die Bundesregierung hat mit der Digitalen Agenda 2014 - 2017, der Digitalen Verwaltung 2020 und dem nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der G8 Open-Data-Charta wesentliche Regierungsprogramme zur Etablierung von E- und Open-Government sowie zur Digitalisierung der Verwaltung auf den Weg gebracht. Die Regierungsprogramme sehen aus informationsfreiheitsrechtlicher Sicht u. a. die Einführung einer gesetzlichen Open-Data-Regelung, die Schaffung von Open-Data-Ansprechpartnern in den Behörden, die Einführung der elektronischen Verwaltungsakte und eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Ländern vor.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten betont in diesem Zusammenhang das Erfordernis weitgehender gesetzlicher Veröffentlichungspflichten und die Übertragung der Aufgabe des Open-Data-Ansprechpartners auf behördliche Informationsfreiheitsbeauftragte.

Insbesondere bei Planung und Einführung der eAkte sind Aspekte der Informationsfreiheit und des Datenschutzes frühestmöglich im Anforderungskatalog abzubilden. Schon bei Anlage einer Akte sollten personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und sonstige Beschränkungen vor einer weiteren Verwendung markiert werden, so dass sie automatisiert ersetzt oder hervorgehoben werden können. Dies erleichtert eine nachfolgende Weitergabe und Weiterverwendung erheblich und unterstützt die aktenführenden Stellen bei der effizienten Bearbeitung von IFG-Anträgen.

Es gilt jetzt, die Regierungsprogramme zügig in die Tat umzusetzen, damit Open Data in Deutschland zum Standard werden kann. Die Konferenz fordert die Länder und den Bund auf, soweit noch nicht geschehen, mit dieser Zielsetzung E- und Open-Government-Strategien gemeinsam zu entwickeln.

Anlage 5

Entschließung der 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 9. Dezember 2014

Umfassende und effektive Informationsfreiheitsaufsicht unabdingbar!

Mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder wurde der Bundes- bzw. den Landesbeauftragten für Informationsfreiheit die Aufgabe eines „außergerichtlichen Streitschlichters" im Bereich des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts übertragen. Sie kontrollieren die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze, vermitteln in Streitfällen und wirken auf die Einhaltung des geltenden Rechts hin. Im Bund sowie in den meisten Bundesländern verfügen die Informationsfreiheitsbeauftragten jedoch nur über eine eingeschränkte Kontroll- und Beratungskompetenz. Sie überwachen nur die Einhaltung des allgemeinen Informationsfreiheitsrechts, nicht jedoch der besonderen Informationszugangsrechte, wie z. B. nach dem Umwelt- oder dem Verbraucherinformationsrecht.

Diese Situation ist unbefriedigend. Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass ihr Informationsanliegen von den Informationsfreiheitsbeauftragten umfassend geprüft wird. Mangels umfassender Kontroll- und Beratungszuständigkeit ist dies jedoch zu häufig nicht der Fall, sodass es im Umwelt- und im Verbraucherinformationsrecht an einer unabhängigen Aufsichtsbehörde fehlt.

Auch die wissenschaftlichen Evaluierungsberichte zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes und einiger Länder haben sich dafür ausgesprochen, den Informationsfreiheitsbeauftragten zusätzlich die Kontrollkompetenzen für das besondere Informationsfreiheitsrecht zu übertragen. Im Bereich des Datenschutzes sind die Beauftragten bereits für das besondere Datenschutzrecht zuständig. Dieser Standard muss auch in der Informationsfreiheit hergestellt werden.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert daher die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, die Kontroll- und Beratungskompetenzen der Informationsfreiheitsbeauftragten um das Umwelt- und das Verbraucherinformationsrecht - wo dies noch nicht geschehen ist - zu erweitern und die Informationsfreiheitsbeauftragten mit ausreichenden personellen und sachlichen Mitteln auszustatten, damit sie ihren gesetzlichen Kontroll- und Beratungsaufgaben nachkommen können. Nur so ist gesichert, dass Bürgerinnen und Bürger bei der Ausübung ihrer Informationsrechte umfassend beraten werden und die Einhaltung der verschiedenen Informationsgesetze unabhängig kontrolliert wird.

Anlage 6

Entschließung der 29. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 9. Dezember 2014

Mehr Transparenz bei technischen Ermittlungsmethoden - Vertrauen in den Rechtsstaat stärken!

In den vergangenen Jahren wurden die Ermittlungsbefugnisse für Polizeien, Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste kontinuierlich ausgeweitet. Ihnen steht ein beträchtliches Instrumentarium unterschiedlich eingriffsintensiver technischer Maßnahmen zur Verfügung, wie zum Beispiel Funkzellenabfragen, Einsatz von IMSI-Catchern, Telekommunikationsüberwachung und Verkehrsdatenerhebung. Im Rahmen der Erweiterung wurden in die Landespolizeigesetze und die Strafprozessordnung Berichterstattungspflichten aufgenommen. Dadurch sollte garantiert werden, dass die Gesellschaft sich der Auswirkungen dieser neuen Maßnahmen bewusst ist.

Eine kritische Überprüfung der Berichtspflichten zeigt, dass eine Transparenz der Auswirkungen solcher Ermittlungsmaßnahmen nicht erreicht wird. Die Berichterstattungspflichten sind nicht nur uneinheitlich geregelt: Zum Teil fehlen für einige Maßnahmen wie zum Beispiel die Bestandsdatenabfrage Berichtspflichten vollständig, zum Teil lassen die bestehenden Berichtspflichten keine hinlänglichen Erkenntnisse über das Ausmaß der Überwachung und insbesondere die Zahl der Betroffenen zu. Die Berichte über Funkzellenabfragen zu Strafverfolgungszwecken lassen etwa nicht erkennen, dass von einer einzelnen gerichtlichen Anordnung tausende Bürgerinnen und Bürger betroffen sein können, die keinen Anlass für die Erhebung ihrer Daten gegeben haben. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung aber gerade, dass der Gesetzgeber eine „Überwachungsgesamtrechnung“ betreibt und beim Erlass neuer Überwachungsregelungen berücksichtigt. Nur so könne verhindert werden, dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger total erfasst und registriert wird, denn dies verstieße gegen die verfassungsrechtliche Identität Deutschlands. Deshalb ist es jedenfalls erforderlich, nicht nur die theoretisch bestehenden, vom Gesetz erlaubten Überwachungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen, sondern gerade auch das konkrete Ausmaß ihres Einsatzes sichtbar zu machen.

Auf der Grundlage der gegenwärtig veröffentlichten Statistiken und zum Teil schmalen Berichtspflichten ist es nicht möglich, die gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen aller Maßnahmen differenziert zu erfassen. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern daher auf, die bestehenden Verpflichtungen zur Erstellung und Veröffentlichung von Statistiken auf alle Maßnahmen im Rahmen verdeckter Ermittlungsmethoden auszudehnen und sie durch die Angabe der Anzahl der Betroffenen so aussagekräftig zu gestalten, dass sich der Effekt auf die Bevölkerung klar erkennen lässt.

Darüber hinaus muss eine gesetzliche Veröffentlichungspflicht für die Berichte der Bundesnetzagentur zur Bestandsdatenabfrage festgeschrieben werden.

Eine besondere Bedeutung kommt der Transparenz der Nachrichtendienste zu. Erforderlich ist die Verschärfung bestehender bzw. Schaffung neuer Berichtspflichten gegenüber parlamentarischen Kontrollgremien und Datenschutzbeauftragten und die Verpflichtung zur Aufnahme aussagekräftiger statistischer Angaben zu Überwachungsmaßnahmen in die Verfassungsschutzberichte von Bund und Ländern. Geboten ist insbesondere eine Berichterstattung für den gesamten Bereich der strategischen Auslands-Telekommunikationsüberwachung.

Die Transparenz beim Einsatz staatlicher, insbesondere geheimer Ermittlungsmethoden ist neben den datenschutzrechtlichen Anforderungen eine wesentliche Voraussetzung für eine effiziente demokratische Kontrolle sowie die Beurteilung der Angemessenheit des staatlichen Eingriffshandelns und damit eine unabdingbare Wissensgrundlage für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihren Rechtsstaat.

Anlage 7

Entschließung der 30. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2015

Mehr Transparenz bei den Verhandlungen über das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP)!

Die Bundesregierung hat sich dafür ausgesprochen, noch im Jahr 2015 das geplante Freihandelsabkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) zwischen der EU und den Vereinigten Staaten von Amerika zu verabschieden. Mit dem geplanten Abkommen würde die derzeit weltgrößte Freihandelszone entstehen.

Seit der Aufnahme der Verhandlungen zwischen der EU und den USA im Jahr 2013 wurden deren Intransparenz und der spärliche Informationsfluss kritisiert. Als Reaktion auf diese Kritik hat die EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström im November 2014 mehr Transparenz versprochen. In diesem Rahmen hat sich die Europäische Kommission dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, mit wem sich ihre führenden Politiker und höheren Beamten treffen und einen erweiterten Zugang zu Dokumenten im Zusammenhang mit den Verhandlungen über eine transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten zu ermöglichen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) sieht diese Initiative als einen wichtigen ersten Schritt hin zu mehr Offenheit und mahnt deren Fortführung und Ausweitung dringlich an. Sie hebt die Notwendigkeit größtmöglicher Transparenz in den Verhandlungen für eine lebendige öffentliche Debatte hervor, in der die Bürgerinnen und Bürger vollständig über die Auswirkungen auf ihr tägliches Leben informiert werden. Die Informationsfreiheitsbeauftragten fordern im Sinne von Open Government Data, der Öffentlichkeit neben zusammenfassenden und erläuternden Informationen vermehrt Originaldokumente zur Verfügung zu stellen, um es den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, sich eine eigene Meinung von den Inhalten und dem Ablauf der Verhandlungen zu bilden. Hierzu gehören auch Informationen über die Positionen und Forderungen der USA sowie von Lobbyisten. Eine umfassende Offenlegung von Informationen zu TTIP auf EU- sowie auf Bundes-Ebene soll so früh und so weit wie möglich erfolgen. Erst wenn Originaldokumente aus den Bereichen Umwelt-, Arbeitnehmer- und Verbraucherschutz bekannt sind, kann beurteilt werden, ob es zu einer Absenkung europäischer Standards kommt.

Die IFK fordert die Bundesregierung und die Europäische Kommission dazu auf, in den Verhandlungen mit den USA darauf zu bestehen, dass für Streitigkeiten zwischen den Handelspartnern öffentlich tagende hoheitliche Gerichte geschaffen werden. Nur dadurch kann die notwendige Transparenz gewährleistet werden.

Anlage 8

Entschließung der 30. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 30. Juni 2015

Auch Kammern sind zur Transparenz verpflichtet!

Immer wieder verweigern sich berufsständische Kammern den Transparenzanforderungen der jeweiligen Informationszugangsgesetze.

Berufsständische Kammern nehmen hoheitliche Aufgaben auf Bundes- und Länderebene wahr. Für die jeweiligen Berufsgruppen besteht eine gesetzliche Pflicht zur Mitgliedschaft, die Kammern sind für Berufszulassungen zuständig und haben oft weitgehende Sanktionsmöglichkeiten.

Informationen, die im Rahmen ihrer Tätigkeit anfallen, unterfallen den Informationszugangsgesetzen von Bund und Ländern. Dies gilt auch für Jahresabschlüsse und Angaben zu Einnahmen, Ausgaben und Rückstellungen der Kammern. Für die Verpflichtung der Kammern ist es unerheblich, ob Antragstellende Kammermitglieder sind und welche Motive zur Antragstellung führten. Öffentlich-rechtliche Körperschaften befinden sich in weiten Bereichen nicht in Konkurrenz zu Marktteilnehmern - Wettbewerbsnachteile können sich zumeist nicht ergeben. Folglich stehen schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einem Informationszugang in der Regel nicht entgegen.

Ansprüche auf Informationszugang sind unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb der in den Informationszugangsgesetzen des Bundes bzw. der Länder genannten Fristen zu erfüllen. Eine Entscheidung darf nicht auf Gremiensitzungen verschoben, sondern sollte im Rahmen der regulären Geschäftsführung getroffen werden. Im Übrigen sind transparenzpflichtige Informationen der berufsständischen Kammern in den bereits vorhandenen Informationsregistern zu veröffentlichen.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordern daher die berufsständischen Kammern auf, ihren Transparenzverpflichtungen nachzukommen.

Anlage 9

Entschließung zwischen der 30. und 31. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 4. Dezember 2015

Informationsfreiheit 2.0 - endlich gleiches Recht in Bund und Ländern!

Vor zehn Jahren hat der Deutsche Bundestag das Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet und damit für solche Länder, die bislang noch kein derartiges Gesetz kannten, ein Beispiel gegeben. Inzwischen besteht in elf Ländern ein Recht auf Zugang zu Verwaltungsinformationen, ohne dass die Antragsteller ihr Einsichtsinteresse begründen müssen.

Trotz einer flächendeckenden Entwicklung hin zu mehr Verwaltungstransparenz besteht weiterhin Handlungsbedarf. So zeigen weder Bayern noch Hessen Bestrebungen, Informationsfreiheitsgesetze zu schaffen. Die niedersächsische Landesregierung hat zwar beschlossen, einen Entwurf vorzulegen, berät aber noch über die Einzelheiten. In Sachsen soll bis spätestens 2019 ein Informationsfreiheitsgesetz geschaffen werden. Indes enttäuscht der lange erwartete Gesetzentwurf der baden-württembergischen Landesregierung durch viele überflüssige Einschränkungen. Das brandenburgische Beispiel zeigt, dass auch die Novellierung vorhandener Gesetze dazu dienen kann, das Rad durch die Schaffung neuer Ausnahmen zurückzudrehen. Die Umsetzung der Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes steht noch aus. Ob dort - ebenso wie bereits in den Transparenzgesetzen von Hamburg und Bremen - Verwaltungen verpflichtet werden, bestimmte Informationen von sich aus im Internet zu veröffentlichen, ist ungewiss. In Rheinland-Pfalz tritt zum 1. Januar 2016 als erstem Flächenland ein solches Transparenzgesetz in Kraft. Es umfasst auch das im Übrigen bundesweit eingeführte Recht auf Zugang zu Umweltinformationen. Auch in Thüringen und Nordrhein-Westfalen ist laut Koalitionsvertrag beabsichtigt, das derzeitige Informationsfreiheitsgesetz zu einem Transparenzgesetz fortzuentwickeln.

Nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten sollten moderne Regelungen über den Informationszugang in Form effektiver Transparenzgesetze

1. der herkömmlichen Informationserteilung auf Antrag eine Pflicht der Verwaltung zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen in Open-Data-Portalen zur Seite stellen,

2. Ausnahmen vom freien Zugang zu Informationen nur in einem unbedingt erforderlichen Maß enthalten,

3. neben klassischen Verwaltungen auch Unternehmen der öffentlichen Hand einbeziehen und

4. der vorhandenen Rechtszersplitterung auf dem Gebiet der Informationsfreiheit entgegenwirken und das Umweltinformationsrecht mit dem Informationsfreiheitsrecht zusammenführen.

Sowohl bei der Novellierung vorhandener als auch bei der Schaffung neuer Regelungen muss die Erhöhung der Transparenz oberstes Ziel sein. Nach Auffassung der Informationsfreiheitsbeauftragten gibt es keinen vernünftigen Grund dafür, dass einige Länder noch immer kein Recht auf voraussetzungslosen Zugang zu Informationen haben.

Die Informationsfreiheit hat dort, wo sie eingeführt wurde, zu mehr staatlicher Transparenz, einer besseren Informiertheit der Bürger und einer offeneren Verwaltungskultur geführt. Transparenzgesetze und Open-Data-Plattformen im Internet haben diese Wirkung in erfreulicher Weise befördert. Die Befürchtung von Kritikern, dass Verwaltungen von einer Antragsflut überrannt würden, hat sich nicht bewahrheitet.

noch Anlage 9

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert die Gesetzgeber in Bund und Ländern auf, die positiven Erfahrungen mit der Informationsfreiheit in Deutschland anzuerkennen und die Einheitlichkeit der Lebensbedingungen auch im Bereich der Verwaltungstransparenz herzustellen.

* bei Stimmenenthaltung der Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Anlage 10a

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg (Landesinformationsfreiheitsgesetz - LIFG)

LIFG vom 17.12.2015 (GBl. 2015, 1201)

§ 1 Grundsätze

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, unter Wahrung des Schutzes personenbezogener Daten und sonstiger berechtigter Interessen durch ein umfassendes Informationsrecht den freien Zugang zu amtlichen Informationen sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten, um die Transparenz der Verwaltung zu vergrößern und damit die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern.

(2) Antragsberechtigte haben nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den informationspflichtigen Stellen einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen.

(3) Sofern der Zugang zu amtlichen Informationen in anderen Rechtsvorschriften abschließend geregelt ist, gehen diese mit Ausnahme des § 29 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

§ 2 Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe der Absätze 2 und 3 für die Stellen

1. des Landes,

2. der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie

3. der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts

und deren Vereinigungen, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

(2) Dieses Gesetz gilt für

1. den Landtag nur, soweit er öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt,

2. den Rechnungshof, die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter und die Gemeindeprüfungsanstalt jeweils nur außerhalb ihrer Prüfungs- und Beratungstätigkeit,

3. die Gerichte, die Strafverfolgungs-, Strafvollstreckungs- und Maßregelvollzugsbehörden sowie Disziplinarbehörden jeweils nur, soweit sie nicht als Organe der Rechtspflege oder aufgrund besonderer Rechtsvorschriften in richterlicher oder sachlicher Unabhängigkeit tätig werden, sowie

4. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und dies staatsvertraglich geregelt ist.

noch Anlage 10a

(3) Das Gesetz gilt nicht gegenüber

1. dem Landesamt für Verfassungsschutz und den sonstigen öffentlichen Stellen des Landes, soweit sie nach Feststellung der Landesregierung gemäß § 35 des Landessicherheitsüberprüfungsgesetzes Aufgaben von vergleichbarer Sicherheitsempfindlichkeit wahrnehmen,

2. den Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung, Hochschulen nach § 1 des Landeshochschulgesetzes, Schulen nach § 2 des Schulgesetzes für Baden-Württemberg sowie Ausbildungs- und Prüfungsbehörden, soweit Forschung, Kunst, Lehre, Leistungsbeurteilungen und Prüfungen betroffen sind,

3. der Landesbank Baden-Württemberg, der Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank, den Sparkassen sowie ihren Verbänden und Verbundunternehmen, den Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, der Freien Berufe und der Krankenversicherung sowie

4. den Landesfinanzbehörden im Sinne des § 2 des Finanzverwaltungsgesetzes, soweit sie in Verfahren in Steuersachen tätig werden.

(4) Dieses Gesetz gilt auch für natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben, insbesondere solche der Daseinsvorsorge, wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen und dabei der Kontrolle einer Stelle, soweit diese in den Anwendungsbereich nach Absatz 1 fällt, unterliegen. Kontrolle im Sinne des Satz 1 liegt vor, wenn

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder

2. eine oder mehrere der in Absatz 1 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar

   a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals der Person des Privatrechts besitzt oder besitzen oder

   b) über die Mehrheit der mit den Anteilen der Person des Privatrechts verbundenen Stimmrechte verfügt oder verfügen oder

   c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans der Person des Privatrechts stellen kann oder können.

§ 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Antragsberechtigte: alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sowie deren Zusammenschlüsse, soweit diese organisatorisch hinreichend verfestigt sind;

noch Anlage 10a

2. informationspflichtige Stellen: alle Stellen im Anwendungsbereich nach § 2;

3. amtliche Informationen: jede bei einer informationspflichtigen Stelle bereits vorhandene, amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, außer Entwürfen und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen;

4. betroffene Personen: natürliche Personen, über die personenbezogene Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) vorliegen (Betroffene), oder juristische Personen, über die amtliche Informationen vorliegen, mit Ausnahme der antragstellenden Person.

§ 4 Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

(1) Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit und solange das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen haben kann auf

1. die inter- und supranationalen Beziehungen, Beziehungen zum Bund oder zu einem Land,

2. die Belange der äußeren oder öffentlichen Sicherheit,

3. die Kontroll-, Vollzugs- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Regulierungs-, Sparkassen-, Versicherungs- oder Wettbewerbsaufsichtsbehörden,

4. die Angelegenheiten der unabhängigen Finanzkontrolle,

5. den Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens oder den Verfahrensablauf eines Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahrens,

6. die Vertraulichkeit von Beratungen und Entscheidungsprozessen, wovon die Ergebnisse der Beweiserhebung, Gutachten und Stellungnahmen Dritter regelmäßig ausgenommen sind,

7. die Funktionsfähigkeit und die Eigenverantwortung der Landesregierung,

8. die Vertraulichkeit des Austauschs zwischen Landtag und Landesregierung,

9. die Interessen der informationspflichtigen Stellen im Wirtschaftsverkehr,

10. das im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang fortbestehende Interesse der betroffenen Person an einer vertraulichen Behandlung bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information oder

11. die Vertraulichkeit von leistungsbezogenen Daten einzelner öffentlicher Schulen.

(2) Unberührt bleiben die durch Rechtsvorschriften und die Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen vom 20. Dezember 2004 -Az.: 5-0214.3/77

noch Anlage 10a

(GABl. 2005 S. 218), die durch Verwaltungsvorschrift vom 1. Dezember 2011 - Az.: 4-0214.3/77 (GABl. S. 566) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung geregelten Geheimhaltungs- und Vertraulichkeitspflichten sowie die Berufs- und besonderen Amtsgeheimnisse. Gleiches gilt für gesellschaftsrechtlich begründete Geheimhaltungs- und Verschwiegenheitspflichten.

§ 5 Schutz personenbezogener Daten

(1) Der Zugang zu personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 LDSG ist zu gewähren, soweit und solange die Betroffenen entsprechend § 4 Absatz 2 bis 5 LDSG eingewilligt haben oder das öffentliche Informationsinteresse an der Bekanntgabe das schutzwürdige Interesse am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.

(2) Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen, die Gewerkschaftszugehörigkeit, die Gesundheit, eine Behinderung oder das Sexualleben hervorgehen, dürfen nur übermittelt werden, wenn die Betroffenen ausdrücklich eingewilligt haben.

(3) Das öffentliche Informationsinteresse überwiegt nicht bei personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 LDSG aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat der Betroffenen in Zusammenhang stehen.

(4) Das öffentliche Informationsinteresse überwiegt das schutzwürdige Interesse am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und die Betroffenen als Gutachterin, Gutachter, Sachverständige, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben haben. Das Gleiche gilt für die entsprechenden Daten von Amtsträgerinnen und Amtsträgern, soweit sie in amtlicher Funktion an einem solchen Vorgang mitgewirkt haben.

(5) Die auf eine verstorbene Person bezogenen Daten werden entsprechend Absatz 1 bis 4 geschützt, soweit die Menschenwürde den Schutz dieser Daten gebietet.

§ 6 Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit und solange der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit und solange die betroffene Person eingewilligt hat.

§ 7 Antrag und Verfahren

(1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Stelle, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist; dies können auch Beliehene sein. Im Fall des § 2 Absatz 4 besteht der Anspruch gegenüber der Stelle, für die letztlich die öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe wahrgenommen beziehungsweise die öffentliche Dienstleistung erbracht wird. Berührt der Antrag Belange im Sinne von § 5 oder § 6, soll er begründet werden und für die Anhörung nach § 8 Absatz 1 die Erklärung enthalten, inwieweit die Daten der antragstellenden Person an die betroffene Person weitergegeben werden dürfen. Gibt die antragstellende Person keine Erklärung über ihr Interesse an personenbezogenen Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 LDSG ab, sollen Namen von natürlichen Personen geschwärzt werden.

noch Anlage 10a

(2) Der Antrag muss erkennen lassen, zu welchen Informationen der Zugang gewünscht wird. Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist der antragstellenden Person dies innerhalb eines Monats mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Kommt die antragstellende Person der Aufforderung zur Präzisierung nach, beginnt der Lauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen erneut.

(3) Sind Anträge von mehr als 50 Personen gleichförmig gestellt oder auf die gleichen Informationen gerichtet, gelten die §§ 17 bis 19 LVwVfG entsprechend.

(4) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich die antragstellende Person in den Fällen, in denen Belange einer betroffenen Person berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

(5) Die informationspflichtige Stelle kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt die antragstellende Person eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Auf Antrag ist der Informationszugang für Menschen mit Behinderungen durch angemessene Vorkehrungen barrierefrei nach § 3 Absatz 2 Satz 1 des Landes-Behindertengleichstellungsgesetzes zu ermöglichen.

(6) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich die antragstellende Person Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen, soweit und solange nicht der Schutz geistigen Eigentums nach § 6 Satz 1 entgegensteht.

(7) Die amtliche Information ist der antragstellenden Person unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Antragstellung, zugänglich zu machen. Eine Verlängerung dieser Frist auf bis zu drei Monate ist zulässig, soweit eine Antragsbearbeitung innerhalb der Monatsfrist insbesondere wegen Umfang oder Komplexität der begehrten amtlichen Information oder der Beteiligung einer betroffenen Person nach § 8 nicht möglich ist. Die antragstellende Person soll über die Fristverlängerung und die Gründe hierfür schriftlich oder elektronisch informiert werden.

§ 8 Verfahren bei Beteiligung einer betroffenen Person

(1) Sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine betroffene Person ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann, gibt die informationspflichtige Stelle ihr schriftlich oder elektronisch Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Erteilung ihrer Einwilligung in den Informationszugang innerhalb eines Monats. Soweit der informationspflichtigen Stelle im Zeitpunkt ihrer Entscheidung eine Einwilligung der betroffenen Person nicht zugegangen ist, gilt die Einwilligung als verweigert und der Informationszugang bestimmt sich aufgrund der Abwägung nach § 5 Absatz 1 Alternative 2. Eine Anhörung soll unterbleiben, wenn die betroffene Person sich offensichtlich nicht rechtzeitig äußern kann.

(2) Im Fall des Absatz 1 ergeht die Entscheidung nach § 7 Absatz 1 Satz 1 schriftlich oder elektronisch und ist auch der betroffenen Person bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung allen betroffenen Personen gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an alle betroffenen Personen zwei Wochen verstrichen sind.

noch Anlage 10a

§ 9 Ablehnung des Antrags

(1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Fristen nach § 7 Absatz 7 Satz 1 oder 2 zu erfolgen.

(2) Soweit die informationspflichtige Stelle den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise auf Antrag zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.

(3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn

1. dieser offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde,

2. dieser zu unbestimmt ist und nicht innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe der Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 7 Absatz 2 präzisiert wird,

3. dessen Bearbeitung einen für die informationspflichtige Stelle unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand verursachen würde,

4. die antragstellende Person bereits über die begehrten Informationen verfügt oder

5. die antragstellende Person sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

§ 10 Gebühren und Auslagen

(1) Für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen nach diesem Gesetz können Gebühren und Auslagen nach dem für die informationspflichtige Stelle jeweils maßgebenden Gebührenrecht erhoben werden.

(2) Übersteigen die Gebühren und Auslagen zusammen voraussichtlich die Höhe von 200 Euro, hat die informationspflichtige Stelle die antragstellende Person über die voraussichtliche Höhe der Kosten vorab gebühren- und auslagenfrei zu informieren und zur Erklärung über die Weiterverfolgung des Antrags aufzufordern. Wird die Weiterverfolgung des Antrags nicht innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Aufforderung nach Satz 1 gegenüber der informationspflichtigen Stelle erklärt, gilt der Antrag als zurückgenommen. Zwischen Absendung der Information nach Satz 1 und dem Zugang der Erklärung der antragstellenden Person über die Weiterverfolgung des Antrags ist der Ablauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen gehemmt. Die Festsetzung der Gebühren und Auslagen darf ohne vorherige Information 200 Euro nicht übersteigen; im Übrigen darf die nach Satz 1 übermittelte Höhe nicht überstiegen werden.

(3) Informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 1 dürfen für den Informationszugang in einfachen Fällen keine Gebühren und Auslagen erheben. Sie haben die Gebühren auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 Absatz 2 wirksam in Anspruch genommen werden kann. Im Übrigen haben die jeweiligen Festlegungen der Gebührentatbestände und Gebührensätze auch Höchstsätze zu enthalten.

noch Anlage 10a

§ 11 Veröffentlichungspflichten und Informationsregister

(1) Für die informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 Nummer 1 gilt der Grundsatz, dass möglichst viele zur Veröffentlichung geeignete amtliche Informationen nach Maßgabe dieses Gesetzes über öffentlich zugängliche Netze zur Verfügung zu stellen sind. Insbesondere sind dementsprechend zu veröffentlichen:

1. Verzeichnisse, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen,

2. Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Absatz 1 LDSG,

3. Informationen über die Voraussetzungen des Anspruchs aus § 1 Absatz 2 und das Verfahren, insbesondere elektronische Antragstellung und entsprechende Kontaktinformationen,

4. Informationen über die Initiativen und das Abstimmungsverhalten der Landesregierung im Bundesrat,

5. Geodaten nach Maßgabe des Landesgeodatenzugangsgesetzes,

6. nach Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassene oder geänderte Verwaltungsvorschriften,

7. nach Inkrafttreten dieses Gesetzes veröffentlichte Berichte, Broschüren, Listen, Pläne, Pressemeldungen und Statistiken,

8. nach Inkrafttreten dieses Gesetzes in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse sowie

9. wesentliche Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen.

(2) Durch Rechtsverordnung kann die Landesregierung weitere zur Veröffentlichung geeignete amtliche Informationen bestimmen, ein Informationsregister einrichten sowie Einzelheiten in Bezug auf Betrieb und Nutzung des Registers festlegen.

§ 12 Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

(1) Die Aufgabe der oder des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von der oder dem Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.

(2) Antragsberechtigte, betroffene Personen und informationspflichtige Stellen können die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen und sich über sie selbst betreffende Rechte und Pflichten nach diesem Gesetz beraten lassen.

(3) Die Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes über die Rechtsstellung (§ 26 Absatz 2 bis 4), über die Kontrollaufgaben (§ 28 Absatz 1), über die Pflicht zur Unterstützung (§ 29), über die Mitteilung des Ergebnisses der Kontrolle, Beanstandungen (§ 30) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 31 Absatz 2 bis 4 gelten entsprechend.

Anlage 10b

Landestransparenzgesetz (LTranspG) Rheinland-Pfalz

LTranspG vom 27.11.2015 (GVBl. 2015, 383)

Teil 1

Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Zweck des Gesetzes

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, den Zugang zu amtlichen Informationen und zu Umweltinformationen zu gewähren, um damit die Transparenz und Offenheit der Verwaltung zu vergrößern.

(2) Auf diese Weise sollen die demokratische Meinungs- und Willensbildung in der Gesellschaft gefördert, die Möglichkeit der Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger verbessert, die Nachvollziehbarkeit von politischen Entscheidungen erhöht, Möglichkeiten der demokratischen Teilhabe gefördert sowie die Möglichkeiten des Internets für einen digitalen Dialog zwischen Staat und Gesellschaft genutzt werden.

(3) Transparenz und Offenheit sind Leitlinien für das Handeln der Verwaltung. Sie finden ihre Grenzen in entgegenstehenden schutzwürdigen Belangen.

§ 2 Anspruch auf Zugang zu Informationen

(1) Das Land errichtet und betreibt eine elektronische Plattform (Transparenz-Plattform), auf der die Verwaltung Informationen von Amts wegen bereitstellt. Natürliche Personen sowie juristische Personen des Privatrechts und nicht rechtsfähige Vereinigungen von Bürgerinnen und Bürgern haben jederzeit Anspruch auf

1. Bereitstellung und Veröffentlichung der Informationen, für die eine Veröffentlichungspflicht gesetzlich vorgeschrieben ist, auf der Transparenz-Plattform,

2. Zugang zu den auf der Transparenz-Plattform gemäß den Bestimmungen des Teils 2 veröffentlichten Informationen.

Satz 2 gilt auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie Grundrechtsträger sind.

(2) Die in Absatz 1 Satz 2 und 3 genannten Personen und nicht rechtsfähigen Vereinigungen haben darüber hinaus einen Anspruch auf Zugang zu Informationen, der durch Antrag geltend zu machen ist. Ein rechtliches oder berechtigtes Interesse muss nicht dargelegt werden.

(3) Soweit besondere Rechtsvorschriften den Zugang zu Informationen, die Auskunftserteilung, die Übermittlung oder die Gewährung von Akteneinsicht regeln, gehen diese Rechtsvorschriften mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes den Bestimmungen dieses Gesetzes vor.

noch Anlage 10b

§ 3 Anwendungsbereich, transparenzpflichtige Stellen

(1) Dieses Gesetz gilt für die Behörden des Landes, der Gemeinden und der Gemeindeverbände sowie der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, soweit sie in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form Verwaltungstätigkeit ausüben; § 7 Abs. 5 bleibt unberührt.

(2) Behörde ist jede Stelle im Sinne des § 2 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes. Für den Zugang zu amtlichen Informationen ist Behörde im Sinne dieses Gesetzes auch eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient oder dieser Person die Erfüllung öffentlicher Aufgaben übertragen wurde. Für den Zugang zu Umweltinformationen ist Behörde im Sinne dieses Gesetzes auch eine natürliche oder juristische Person des Privatrechts,

1. die aufgrund von Bundes- oder Landesrecht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt oder Dienstleistungen erbringt, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen oder

2. die öffentliche Aufgaben wahrnimmt oder öffentliche Dienstleistungen erbringt, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Landes, einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes oder einer sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegt.

Öffentliche Gremien, die diese Stellen beraten, gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft.

(3) Eine Kontrolle nach Absatz 2 Satz 3 Nr. 2 liegt vor, wenn

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder

2. ein oder mehrere Träger der öffentlichen Verwaltung alleine oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar

   a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzen,

   b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügen oder

   c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können oder

3. mehrere juristische Personen des öffentlichen Rechts zusammen mittelbar oder unmittelbar über eine Mehrheit nach Nummer 2 verfügen und der überwiegende Anteil an dieser Mehrheit den in Absatz 2 Satz 3 Nr. 2 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts zuzuordnen ist.

(4) Dieses Gesetz gilt für den Landtag, die Gerichte sowie die Strafverfolgungs- und Strafvollstreckungsbehörden nur, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen.

noch Anlage 10b

(5) Dieses Gesetz gilt für den Landesrechnungshof nur, soweit antragstellenden Personen durch Auskunft, Akteneinsicht oder in sonstiger Weise Zugang zu dem Prüfungsergebnis gewährt wird, wenn dieses abschließend festgestellt wurde. Zum Schutz des Prüfungs- und Beratungsverfahrens wird Zugang zu den zur Prüfungs- und Beratungstätigkeit geführten Akten nicht gewährt. Dies gilt auch für die entsprechenden Akten bei den geprüften Stellen. Satz 1 findet entsprechende Anwendung auf die Tätigkeit der Präsidentin oder des Präsidenten des Landesrechnungshofs als die oder der Beauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

(6) Für den Zugang zu amtlichen Informationen gilt dieses Gesetz nicht für Sparkassen und deren Verbände und für andere öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gemäß § 1 Abs. 1 des Kreditwesengesetzes sowie die Selbstverwaltungsorganisationen, insbesondere der Wirtschaft und der Freien Berufe. Diese sorgen in eigener Verantwortung für Transparenz und Offenheit gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. Für den Zugang zu Umweltinformationen gilt dieses Gesetz abweichend von Satz 1 auch für Sparkassen und deren Verbände und für andere öffentlich-rechtliche Kreditinstitute gemäß § 1 Abs. 1 des Kreditwesengesetzes sowie die Selbstverwaltungsorganisationen, insbesondere der Wirtschaft und der Freien Berufe.

(7) Dieses Gesetz gilt für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nur, soweit sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und dies staatsvertraglich geregelt ist.

(8) Dieses Gesetz gilt nicht für steuerrechtliche Verfahren nach der Abgabenordnung.

§ 4 Umfang der Transparenzpflicht

(1) Nach diesem Gesetz besteht die Pflicht, Informationen gemäß den Bestimmungen des Teils 2 auf der Transparenz-Plattform zu veröffentlichen sowie den Zugang zu Informationen gemäß den Bestimmungen des Teils 3 auf Antrag zu gewähren (Transparenzpflicht).

(2) Der Transparenzpflicht unterliegen Informationen, über die die transparenzpflichtigen Stellen verfügen oder die für sie bereitgehalten werden. Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht transparenzpflichtige Stelle ist, Informationen für eine transparenzpflichtige Stelle aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat.

(3) Die transparenzpflichtigen Stellen gewährleisten, soweit möglich, dass alle von ihnen oder für sie zusammengestellten Informationen auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

(4) Das Bereitstellen von Informationen auf der Transparenz-Plattform nach § 6 entbindet nicht von anderweitigen Verpflichtungen, für eine Verbreitung der Informationen zu sorgen.

(5) Veröffentlichungspflichtige amtliche Informationen sind zehn Jahre, Umweltinformationen dauerhaft elektronisch zugänglich zu halten. Dies gilt nicht für Umweltinformationen, die vor dem 28. Januar 2003 erhoben wurden, es sei denn, diese Daten sind bereits in elektronischer Form vorhanden. § 7 Abs. 3 des Landesarchivgesetzes vom 5. Oktober 1990 (GVBl. S. 277, BS 224-10) in der jeweils geltenden Fassung bleibt unberührt.

§ 5 Begriffsbestimmungen

(1) Informationen im Sinne dieses Gesetzes sind amtliche Informationen und Umweltinformationen, unabhängig von der Art ihrer Speicherung.

noch Anlage 10b

(2) Amtliche Informationen sind alle dienstlichen Zwecken dienenden Aufzeichnungen; dies gilt für Entwürfe und Notizen nur, wenn sie Bestandteil eines Vorgangs werden sollen.

(3) Umweltinformationen sind alle Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen,

2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne von Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken,

3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die

   a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder

   b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu diesen Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme,

4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts,

5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, und

6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1, von Faktoren im Sinne der Nummer 2 oder von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.

(4) Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. ein maschinenlesbares Format ein Dateiformat, das so strukturiert ist, dass Softwareanwendungen bestimmte Daten, einschließlich einzelner Sachverhaltsdarstellungen und deren interner Struktur, leicht identifizieren, erkennen und extrahieren können,

2. ein offenes Format ein Dateiformat, das plattformunabhängig ist und der Öffentlichkeit ohne Einschränkungen, die der Weiterverwendung von Informationen hinderlich wären, zugänglich gemacht wird,

3. ein anerkannter, offener Standard ein schriftlich niedergelegter Standard, in dem die Anforderungen für die Sicherstellung der Interoperabilität der Software niedergelegt sind.

noch Anlage 10b

(5) Weiterverwendung ist jede Nutzung von Informationen für kommerzielle oder nichtkommerzielle Zwecke, die über die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe hinausgeht; die intellektuelle Wahrnehmung einer Information und die Verwertung des dadurch erlangten Wissens stellen regelmäßig keine Weiterverwendung dar.

(6) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Sinne dieses Gesetzes sind alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Ein berechtigtes Interesse liegt vor, wenn das Bekanntwerden einer Tatsache geeignet ist, die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten zu fördern oder die Stellung des eigenen Betriebs im Wettbewerb zu schmälern oder wenn es geeignet ist, dem Geheimnisträger Schaden zuzufügen.

Teil 2

Transparenz-Plattform

§ 6 Allgemeine Bestimmungen

(1) Auf der Transparenz-Plattform des Landes werden vorbehaltlich der §§ 14 bis 17 die in § 7 genannten Informationen in elektronischer Form zugänglich gemacht.

(2) Bereits vorhandene Informationsangebote können vorbehaltlich der §§ 14 bis 17 in die Transparenz-Plattform integriert werden.

(3) Die Transparenz-Plattform enthält eine Suchfunktion sowie eine nicht anonyme Rückmeldefunktion. Die Rückmeldefunktion soll es den Nutzerinnen und Nutzern ermöglichen, vorhandene Informationen zu bewerten und auf Informationsdefizite und Informationswünsche aufmerksam zu machen.

§ 7 Veröffentlichungspflichtige Informationen

(1) Der Veröffentlichungspflicht auf der Transparenz-Plattform im Sinne des § 6 unterliegen vorbehaltlich der §§ 14 bis 17

1. Ministerratsbeschlüsse; diese sind zu erläutern, soweit dies für das Verständnis erforderlich ist; Beschlüsse zum Abstimmungsverhalten im Bundesrat sind nur im Ergebnis zu veröffentlichen,

2. Berichte und Mitteilungen der Landesregierung an den Landtag,

3. in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse nebst den zugehörigen Protokollen und Anlagen,

4. die wesentlichen Inhalte von Verträgen von allgemeinem öffentlichen Interesse mit einem Auftragswert von mehr als 20.000,00 EUR, soweit es sich nicht um Beschaffungsverträge oder Verträge über Kredite und Finanztermingeschäfte handelt,

5. Haushalts-, Stellen-, Organisations-, Geschäftsverteilungs- und Aktenpläne,

noch Anlage 10b

6. Verwaltungsvorschriften und allgemeine Veröffentlichungen,

7. amtliche Statistiken und Tätigkeitsberichte,

8. Gutachten und Studien, soweit sie von Behörden in Auftrag gegeben wurden, in Entscheidungen der Behörden einflossen oder ihrer Vorbereitung dienten,

9. Geodaten nach Maßgabe des Landesgeodateninfrastrukturgesetzes vom 23. Dezember 2010 (GVBl. S. 548, BS 219-2) in der jeweils geltenden Fassung,

10. die von den transparenzpflichtigen Stellen erstellten öffentlichen Pläne, insbesondere der Landeskrankenhausplan, und andere landesweite Planungen,

11. Zuwendungen, soweit es sich um Fördersummen ab einem Betrag von 1.000,00 EUR handelt,

12. Zuwendungen an die öffentliche Hand ab einem Betrag von 1.000,00 EUR,

13. die wesentlichen Unternehmensdaten von Beteiligungen des Landes an privatrechtlichen Unternehmen, soweit sie der Kontrolle des Landes im Sinne des § 3 Abs. 3 Nr. 2 und 3 unterliegen, und Daten über die wirtschaftliche Situation der durch das Land errichteten rechtlich selbstständigen Anstalten, rechtsfähigen Körperschaften des öffentlichen Rechts mit wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb und Stiftungen einschließlich einer Darstellung der jährlichen Vergütungen und Nebenleistungen für die Leitungsebene,

14. im Rahmen des Antragsverfahrens gemäß den Bestimmungen des Teils 3 elektronisch zugänglich gemachte Informationen.

(2) Darüber hinaus unterliegen vorbehaltlich der §§ 14 bis 17 die nachstehenden Umweltinformationen der Veröffentlichungspflicht:

1. der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Union erlassene Unionsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Land, Gemeinden und Gemeindeverbänden über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt,

2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt,

3. Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche Berichte von den jeweiligen transparenzpflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden,

4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken,

5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie

noch Anlage 10b

6. zusammenfassende Darstellungen und Bewertungen der Umweltauswirkungen nach den §§ 11 und 12 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94) in der jeweils geltenden Fassung und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 5 Abs. 3 Nr. 1.

In den Fällen des Satzes 1 Nr. 5 und 6 genügt zur Verbreitung die Angabe, wo solche Informationen zugänglich sind oder gefunden werden können. Im Fall einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die transparenzpflichtigen Stellen sämtliche Umweltinformationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten; dies gilt unabhängig davon, ob diese Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist. Verfügen mehrere transparenzpflichtige Stellen über solche Informationen, sollen sie sich bei deren Verbreitung abstimmen. Die Anforderungen an die Verbreitung von Umweltinformationen können auch dadurch erfüllt werden, dass Verknüpfungen zu Internet-Seiten eingerichtet werden, auf denen die zu verbreitenden Umweltinformationen zu finden sind. Die Wahrnehmung der Aufgaben nach den Sätzen 1 bis 5 kann auf bestimmte Stellen der öffentlichen Verwaltung oder private Stellen übertragen werden.

(3) Informationen, bei denen aufgrund anderer Rechtsvorschriften eine Veröffentlichungspflicht besteht, sollen auch auf der Transparenz-Plattform veröffentlicht werden.

(4) Die Absätze 1 bis 3 gelten mit Ausnahme der in Absatz 1 Nr. 5 genannten Organisationspläne und des Absatzes 2 nicht für die Gemeinden und Gemeindeverbände, die sonstigen der Rechtsaufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie für die von diesen mit öffentlichen Aufgaben betrauten transparenzpflichtigen Stellen nach § 3 Abs. 2 Satz 2. Diese können die bei ihnen im Übrigen vorhandenen Informationen gemäß Absatz 1 zur Veröffentlichung auf der Transparenz-Plattform bereitstellen.

(5) Transparenzpflichtige Stellen, die nach diesem Gesetz nicht zur Veröffentlichung von Informationen nach Absatz 1 verpflichtet sind, können die bei ihnen vorhandenen Informationen auf der Transparenz-Plattform bereitstellen.

§ 8 Anforderungen an die Veröffentlichung

(1) Die transparenzpflichtigen Stellen sind verpflichtet, Informationen auf der Transparenz-Plattform in geeigneter Weise bereitzustellen. Dabei sollen Informationen im Volltext als elektronische Dokumente bereitgestellt und Daten so vollständig wie möglich dokumentiert werden.

(2) Soweit Rückmeldungen nach § 6 Abs. 3 den Schluss zulassen, dass bestimmte Informationen der Erläuterung bedürfen, sind diese in verständlicher Weise abzufassen und auf der Transparenz-Plattform bereitzustellen.

(3) Informationen sind in allen angefragten Formaten und Sprachen, in denen sie bei der transparenzpflichtigen Stelle vorliegen, zur Weiterverwendung zur Verfügung zu stellen; soweit möglich und wenn damit für die transparenzpflichtige Stelle kein unverhältnismäßiger Aufwand verbunden ist, sind sie in einem offenen und maschinenlesbaren Format zusammen mit den zugehörigen Metadaten bereitzustellen. Sowohl die Formate als auch die Metadaten sollen so weit wie möglich anerkannten, offenen Standards entsprechen.

(4) Die bereitgestellten Informationen sind in angemessenen Abständen zu aktualisieren.

noch Anlage 10b

(5) Soweit die transparenzpflichtigen Stellen über einen eigenen Internetauftritt verfügen, haben sie auf der Einstiegswebsite ausdrücklich auf dieses Gesetz, auf den danach bestehenden Anspruch auf Informationszugang und auf die Befugnisse der oder des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit (§ 19) hinzuweisen. Satz 1 gilt nicht für die in § 7 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 genannten transparenzpflichtigen Stellen.

§ 9 Führen von Verzeichnissen, Unterstützung beim Informationszugang

(1) Die transparenzpflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs, beispielsweise durch

1. die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen und,

2. soweit sich diese Angaben nicht bereits aus der Transparenz-Plattform ergeben, durch das Führen und Veröffentlichen von

   a) Verzeichnissen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen und

   b) Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen.

Soweit möglich hat die Veröffentlichung der Verzeichnisse in elektronischer Form zu erfolgen.

(2) Die transparenzpflichtigen Stellen sollen den Zugang zu Informationen durch Bestellung einer oder eines Beauftragten fördern; soweit möglich, soll diese Aufgabe den behördlichen Datenschutzbeauftragten übertragen werden. § 11 Abs. 5 Satz 1 und 2 des Landesdatenschutzgesetzes gilt entsprechend. Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für die in § 7 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 genannten transparenzpflichtigen Stellen; diese können geeignete Unterstützungsmaßnahmen vorsehen.

(3) Der Zugang zu Informationen soll soweit möglich barrierefrei erfolgen.

§ 10 Nutzung

(1) Der Zugang zur Transparenz-Plattform ist kostenlos und in anonymer Form zu ermöglichen. Er soll auch in Dienstgebäuden der Landesverwaltung gewährleistet werden.

(2) Die Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung von Informationen ist frei, soweit nicht Rechte Dritter dem entgegenstehen. Die transparenzpflichtigen Stellen sollen sich Nutzungsrechte bei der Beschaffung von Informationen einräumen lassen, soweit dies für eine freie Nutzung, Weiterverwendung und Verbreitung erforderlich und angemessen ist.

(3) Schränkt eine transparenzpflichtige Stelle die Nutzung von Informationen ein, soll sie dies vor der Veröffentlichung der Informationen gegenüber der oder dem Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit (§ 19) anzeigen.

noch Anlage 10b

Teil 3

Informationszugang auf Antrag

§ 11 Antrag

(1) Der Zugang zu den bei den transparenzpflichtigen Stellen vorhandenen Informationen wird auf Antrag gewährt. Der Antrag kann schriftlich, mündlich, zur Niederschrift oder elektronisch bei der transparenzpflichtigen Stelle, die über die begehrten Informationen verfügt, gestellt werden. In den Fällen des § 3 Abs. 2 Satz 2 ist der Antrag an die transparenzpflichtige Stelle zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben bedient; im Fall der Beleihung besteht der Anspruch gegenüber der oder dem Beliehenen. Bei Umweltinformationen sind in den Fällen des § 3 Abs. 2 Satz 3 die dort genannten transparenzpflichtigen Stellen unmittelbar auskunftspflichtig.

(2) Der Antrag muss die Identität der Antragstellerin oder des Antragstellers und zudem erkennen lassen, zu welchen Informationen Zugang gewünscht wird. Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist dies der Antragstellerin oder dem Antragsteller unverzüglich mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Kommt die Antragstellerin oder der Antragsteller der Aufforderung zur Präzisierung nach, beginnt der Lauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen nach § 12 Abs. 3 erneut.

(3) Wird der Antrag bei einer transparenzpflichtigen Stelle gestellt, die nicht über die Informationen verfügt, leitet sie den Antrag an die über die begehrten Informationen verfügende transparenzpflichtige Stelle weiter, wenn ihr diese bekannt ist, und unterrichtet die Antragstellerin oder den Antragsteller hierüber. Anstelle der Weiterleitung des Antrags kann sie die Antragstellerin oder den Antragsteller auch auf andere ihr bekannte transparenzpflichtige Stellen hinweisen, die über die Informationen verfügen.

§ 12 Verfahren

(1) Die transparenzpflichtige Stelle kann die Information durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise zugänglich machen. Kann die Information in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen, insbesondere der Transparenz-Plattform, beschafft werden, kann sich die transparenzpflichtige Stelle auf deren Angabe beschränken. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs begehrt, darf nur dann eine andere Art bestimmt werden, wenn hierfür ein wichtiger Grund vorliegt; als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Die transparenzpflichtige Stelle ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu überprüfen.

(2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist.

(3) Die Information soll unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags, zugänglich gemacht werden. Eine Verlängerung dieser Frist ist zulässig

1. bei amtlichen Informationen, soweit eine Antragsbearbeitung innerhalb der in Satz 1 genannten Frist insbesondere wegen Umfang oder Komplexität der begehrten Information oder der Beteiligung Dritter nach § 13 Abs. 1 nicht möglich ist,

noch Anlage 10b

2. bei Umweltinformationen bis zum Ablauf von zwei Monaten nach Eingang des Antrags bei der transparenzpflichtigen Stelle, soweit eine Antragsbearbeitung innerhalb der in Satz 1 genannten Frist insbesondere wegen Umfang oder Komplexität der begehrten Information nicht möglich ist.

Die Antragstellerin oder der Antragsteller ist über die Fristverlängerung und die Gründe hierfür spätestens bis zum Ablauf der in Satz 1 genannten Frist schriftlich oder elektronisch zu informieren. Absatz 4 Satz 2 gilt entsprechend.

(4) Die vollständige oder teilweise Ablehnung eines Antrags hat innerhalb der in Absatz 3 genannten Fristen zu erfolgen und ist schriftlich oder elektronisch zu begründen. Wurde der Antrag mündlich gestellt, ist eine schriftliche oder elektronische Begründung nur erforderlich, wenn die Antragstellerin oder der Antragsteller dies ausdrücklich verlangt. Wird der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt, ist der Antragstellerin oder dem Antragsteller auch mitzuteilen, ob die Information zu einem späteren Zeitpunkt ganz oder teilweise zugänglich gemacht werden kann. In den Fällen des § 14 Abs. 1 Satz 2 Nr. 11 ist darüber hinaus die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen. Die Antragstellerin oder der Antragsteller ist über die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidung sowie darüber zu belehren, bei welcher Stelle und innerhalb welcher Frist um Rechtsschutz nachgesucht werden kann. Unabhängig davon ist auf die Möglichkeit, die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit (§ 19) anzurufen, hinzuweisen.

(5) Wird bei Umweltinformationen eine andere als die beantragte Art des Informationszugangs im Sinne von Absatz 1 Satz 3 eröffnet, ist dies innerhalb der Frist nach Absatz 3 Satz 1 unter Angabe der Gründe mitzuteilen.

§ 13 Verfahren bei Beteiligung Dritter

(1) Die transparenzpflichtige Stelle gibt Dritten, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben können. Satz 1 gilt nicht in den Fällen des § 16 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4. Auf eine Veröffentlichungspflicht gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 14 ist hinzuweisen.

(2) Ist die Gewährung des Informationszugangs von der Einwilligung einer oder eines Dritten abhängig, gilt diese als verweigert, wenn sie nicht innerhalb eines Monats nach Anfrage durch die transparenzpflichtige Stelle vorliegt.

(3) Die Entscheidung über den Antrag nach § 11 Abs. 1 ergeht schriftlich und ist auch der oder dem Dritten bekannt zu geben; § 12 Abs. 4 Satz 5 und 6 gilt entsprechend. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung der oder dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet wurde und seit der Bekanntgabe der Anordnung an die Dritte oder den Dritten zwei Wochen verstrichen sind.

noch Anlage 10b

Teil 4

Entgegenstehende Belange

§ 14 Entgegenstehende öffentliche Belange

(1) Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen und die Veröffentlichung auf der Transparenz-Plattform hat zu unterbleiben, soweit und solange der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung betroffen ist. Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden und die Veröffentlichung auf der Transparenz-Plattform soll unterbleiben, soweit und solange

1. das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die inter- und supranationalen Beziehungen, die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land, die Landesverteidigung oder die innere Sicherheit hätte,

2. die Bekanntgabe der Information nachteilige Auswirkungen auf den Erfolg eines strafrechtlichen Ermittlungs- oder Strafvollstreckungsverfahrens oder den Verfahrensablauf eines anhängigen Gerichts-, Ordnungswidrigkeiten- oder Disziplinarverfahrens hätte,

3. das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit, insbesondere die Tätigkeit der Polizei, der sonstigen für die Gefahrenabwehr zuständigen Stellen, der Staatsanwaltschaften oder der Behörden des Straf- und Maßregelvollzugs einschließlich ihrer Aufsichtsbehörden, beeinträchtigen würde,

4. das Bekanntwerden der Information die Aufgabenerfüllung des Verfassungsschutzes betrifft,

5. die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Anweisung zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung/VSA) Rheinland-Pfalz geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,

6. das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Tätigkeit der Vergabe- und Regulierungskammern sowie auf die Kontroll- und Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Sparkassenaufsichtsbehörden haben könnte,

7. das Bekanntwerden der Information der IT-Sicherheit, der IT-Infrastruktur oder den wirtschaftlichen Interessen des Landes oder der der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts nach § 3 Abs. 1 oder der natürlichen oder juristischen Personen des Privatrechts nach § 3 Abs. 2 Satz 2 schaden könnte,

8. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information das Interesse der oder des Dritten an einer vertraulichen Behandlung zum Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,

9. durch die Bekanntgabe von Informationen ein Verfahren zur Leistungsbeurteilung und Prüfung beeinträchtigt würde,

10. die Bekanntgabe der Informationen nachteilige Auswirkungen auf den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile im Sinne des § 5 Abs. 3 Nr. 1 und 6 hätte,

noch Anlage 10b

11. der Antrag sich auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossene Schriftstücke oder noch nicht aufbereitete Daten bezieht,

12. der Antrag offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde.

(2) Der Zugang zu Umweltinformationen kann nicht unter Berufung auf die in Absatz 1 Satz 1 oder Satz 2 Nr. 1, soweit die Veröffentlichung nachteilige Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund oder zu einem Land hätte, oder Nr. 3, Nr. 6 oder Nr. 7 genannten Gründe abgelehnt werden. Im Übrigen kann der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen nicht unter Berufung auf nachteilige Auswirkungen für den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile im Sinne des § 5 Abs. 3 Nr. 1 oder Nr. 6 abgelehnt werden.

§ 15 Belange des behördlichen Entscheidungsprozesses

(1) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden und die Veröffentlichung auf der Transparenz-Plattform soll unterbleiben, wenn

1. es sich um interne Mitteilungen, Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung und entsprechende Sitzungsprotokolle handelt, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Information der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt; vereitelt würde der Erfolg einer Maßnahme, wenn sie nicht, anders oder wesentlich später zustande käme;

2. die Veröffentlichung nachteilige Auswirkungen auf die Vertraulichkeit der Beratungen von transparenzpflichtigen Stellen im Sinne des § 3 Abs. 1 und Abs. 2 hätte.

(2) Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die Vertraulichkeit der Beratungen von transparenzpflichtigen Stellen abgelehnt werden.

§ 16 Entgegenstehende andere Belange

(1) Der Antrag auf Informationszugang ist abzulehnen und die Veröffentlichung auf der Transparenz-Plattform hat zu unterbleiben, soweit

1. Rechte am geistigen Eigentum oder an Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen verletzt würden,

2. durch das Bekanntwerden der Information personenbezogene Daten Dritter offenbart würden,

3. Informationen dem Statistikgeheimnis unterliegen,

es sei denn, die Betroffenen haben eingewilligt, die Offenbarung ist durch Rechtsvorschrift erlaubt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Satz 1 Nr. 2 gilt nicht, wenn die transparenzpflichtige Stelle durch Unkenntlichmachung oder auf andere Weise den Schutz der personenbezogenen Daten wahrt.

(2) Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen ist den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die transparenzpflichtige Stelle hat in der

noch Anlage 10b

Regel von einer Betroffenheit nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als geistiges Eigentum, Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Soweit die transparenzpflichtige Stelle es verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass eine Verletzung geistigen Eigentums oder ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.

(3) Die Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre ist zu gewährleisten; der Anspruch auf Informationszugang und die Transparenzpflichten im Bereich von Wissenschaft, Forschung und Lehre beziehen sich ausschließlich auf Informationen über den Namen von Drittmittelgebern, die Höhe der Drittmittel und die Laufzeit der mit Drittmitteln finanzierten abgeschlossenen Forschungsvorhaben, wobei die Schutzinteressen gemäß den §§ 14 bis 16 zu beachten sind.

(4) Abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 und Absatz 2 Satz 1 dürfen in den Fällen des § 7 Abs. 1 Nr. 1 bis 13 personenbezogene Daten Dritter offenbart werden, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, betriebsbezogene Anschriften und Telekommunikationsdaten beschränkt und der Übermittlung nicht im Einzelfall besondere Gründe entgegenstehen. Das Gleiche gilt für personenbezogene Daten von Beschäftigten der Behörde, die in amtlicher Funktion an dem jeweiligen Vorgang mitgewirkt haben.

(5) Umweltinformationen, die private Dritte einer transparenzpflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, dürfen ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

(6) Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf nachteilige Auswirkungen aus den in Absatz 1 Satz 1 genannten Gründen abgelehnt werden.

(7) § 13 Abs. 2 gilt entsprechend.

§ 17 Abwägung

Im Rahmen der nach § 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 sowie nach den §§ 15 und 16 vorzunehmenden Abwägung sind das Informationsinteresse der Öffentlichkeit und der Anspruch auf Informationszugang nach Maßgabe der in § 1 genannten Zwecke zu berücksichtigen.

Teil 5

Gewährleistung von Transparenz und Offenheit

§ 18 Förderung durch die Landesregierung

Die Landesregierung wirkt darauf hin, dass die transparenzpflichtigen Stellen die Transparenzpflicht in einer dem Gesetzeszweck Rechnung tragenden Weise erfüllen.

noch Anlage 10b

§ 19 Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter für die Informationsfreiheit

(1) Aufgabe der oder des Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit ist es, für die Einhaltung der Bestimmungen dieses Gesetzes Sorge zu tragen. Diese Aufgabe wird von der oder dem Landesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen. Ihre oder seine Amtsbezeichnung lautet Landesbeauftragte oder Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit. § 24 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 bis 8 sowie die §§ 25, 28 und 29 Abs. 2 des Landesdatenschutzgesetzes finden entsprechende Anwendung.

(2) Jede natürliche sowie jede juristische Person des Privatrechts, jede nicht rechtsfähige Vereinigung von Bürgerinnen und Bürgern und jede juristische Person des öffentlichen Rechts, soweit sie Grundrechtsträger ist, kann die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit anrufen, wenn sie ihr Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz oder durch einen Informationszugang ihre Rechte als verletzt ansieht.

(3) Bei der oder dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit wird ein Beirat aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, der Wissenschaft, des Landtags und der Landesregierung eingerichtet; er unterstützt die Landesbeauftragte oder den Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit bei der Wahrnehmung ihrer oder seiner Aufgaben nach diesem Gesetz. Über Aufgabenwahrnehmung, Verfahren und Zusammensetzung des Beirats entscheiden Landtag, Landesregierung und die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auf deren oder dessen Vorschlag im Einvernehmen.

§ 20 Überwachung

(1) Die zuständige Stelle der öffentlichen Verwaltung, die für das Land, eine unter der Aufsicht des Landes stehende juristischen Person des öffentlichen Rechts sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände die Kontrolle nach § 3 Abs. 3 ausübt, überwacht die Einhaltung dieses Gesetzes durch private transparenzpflichtige Stellen im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2. Wird die Kontrolle durch mehrere transparenzpflichtige Stellen ausgeübt, sollen diese einvernehmlich eine Entscheidung darüber treffen, welche von ihnen diese Aufgaben wahrnehmen soll.

(2) Die transparenzpflichtigen Stellen nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 haben der zuständigen Stelle auf Verlangen alle Informationen herauszugeben, die diese zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Absatz 1 benötigt.

(3) Die nach Absatz 1 zuständige Stelle kann gegenüber den transparenzpflichtigen Stellen nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 die zur Einhaltung und Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Maßnahmen ergreifen oder Anordnungen treffen.

§ 21 Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer vollziehbaren Anordnung nach § 20 Abs. 3 zuwiderhandelt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden.

noch Anlage 10b

§ 22 Rechtsweg

Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben. Gegen die Entscheidung sind Widerspruch und Klage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Bestimmungen des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Landesbehörde getroffen wurde.

§ 23 Evaluierung und Bericht

Die Landesregierung überprüft die Auswirkungen dieses Gesetzes mit wissenschaftlicher Unterstützung und berichtet vier Jahre nach seinem Inkrafttreten dem Landtag. Die oder der Landesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist vor der Zuleitung des Berichts an den Landtag zu unterrichten; sie oder er gibt dazu eine Stellungnahme ab.

Teil 6

Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 24 Kosten

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte und die entsprechende Einsichtnahme in amtliche Informationen und Umweltinformationen vor Ort sowie Maßnahmen und Vorkehrungen nach § 9 Abs. 1. Eine Gebührenpflicht entfällt auch, soweit ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt wird. Die Gebühren sind so zu bemessen, dass der Anspruch auf Informationszugang wirksam geltend gemacht werden kann.

(2) Private transparenzpflichtige Stellen nach § 3 Abs. 2 Satz 3 können für die Übermittlung von Informationen nach diesem Gesetz von der antragstellenden Person Kostenerstattung entsprechend den Grundsätzen nach Absatz 1 verlangen.

(3) Die §§ 9 und 15 Abs. 2 des Landesgebührengesetzes vom 3. Dezember 1974 (GVBl. S. 578), BS 2013-1, in der jeweils geltenden Fassung finden auf die Übermittlung von Umweltinformationen nach Maßgabe dieses Gesetzes keine Anwendung.

§ 25 Ermächtigung zum Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften

(1) Zur Regelung der Überwachungsaufgaben wird die Landesregierung ermächtigt, im Einvernehmen mit den Ministerien, deren Geschäftsbereich berührt wird, Aufgaben nach § 20 Abs. 1 bis 3 abweichend von § 20 Abs. 1 auf andere Stellen der öffentlichen Verwaltung durch Rechtsverordnung zu übertragen.

(2) Das für das Informationsfreiheitsrecht zuständige Ministerium erlässt unter Einbeziehung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit und im Benehmen mit den Ministerien, deren Geschäftsbereich berührt wird, Auslegungs- und Anwendungshinweise als Verwaltungsvorschriften für die transparenzpflichtigen Stellen.

noch Anlage 10b

§ 26 Übergangsbestimmungen

(1) Die Veröffentlichungspflicht der transparenzpflichtigen Stellen gilt nach Maßgabe von Absatz 2 für Informationen, die ab Inkrafttreten dieses Gesetzes erstmalig vorliegen. Informationen, die bereits bei Inkrafttreten dieses Gesetzes in veröffentlichungsfähiger elektronischer Form vorliegen, sollen soweit möglich auf der Transparenz-Plattform bereitgestellt werden.

(2) Die Landesregierung stellt die vollständige Funktionsfähigkeit der Transparenz-Plattform für die obersten Landesbehörden innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes, bezüglich der Veröffentlichungspflichten gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 4, 8 und 11 und Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, 5 und 6 innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes sicher. Für die oberen und unteren Landesbehörden sowie für die übrigen transparenzpflichtigen Stellen soll die vollständige Funktionsfähigkeit innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gewährleistet werden. Die Landesregierung unterrichtet den Landtag nach Inkrafttreten dieses Gesetzes jährlich über den Fortschritt der Umsetzung der Bestimmungen des Satzes 1.

(3) Über Anträge auf Zugang zu Informationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nach den Bestimmungen des Landesinformationsfreiheitsgesetzes vom 26. November 2008 (GVBl. S. 296), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2011 (GVBl. S. 427), BS 2010-10, oder des Landesumweltinformationsgesetzes vom 19. Oktober 2005 (GVBl. S. 484, BS 2129-7), gestellt worden sind, ist nach den Bestimmungen dieses Gesetzes zu entscheiden.

(4) Bis zum Inkrafttreten eines Besonderen Gebührenverzeichnisses zur Bemessung und Erhebung der erstattungsfähigen Kosten (§ 24) richtet sich die Bemessung und Erhebung der erstattungsfähigen Kosten nach dem Allgemeinen Gebührenverzeichnis vom 8. November 2007 (GVBl. S. 277, BS 2013-1-1) in der jeweils geltenden Fassung.

(5) Für die Veröffentlichung von Umweltinformationen ist § 10 des Landesumweltinformationsgesetzes vom 19. Oktober 2005 (GVBl. S. 484, BS 2129-7) bis zur vollständigen Funktionsfähigkeit der Transparenz-Plattform weiter anzuwenden.

§ 27 Änderung des Landesarchivgesetzes

Das Landesarchivgesetz vom 5. Oktober 1990 (GVBl. S. 277), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. September 2010 (GVBl. S. 301), BS 224-10, wird wie folgt geändert:

In § 3 Abs. 1 Satz 2 wird das Wort „Landesinformationsfreiheitsgesetz“ durch die Worte „Landestransparenzgesetz vom 27. November 2015 (GVBl. S. 383, BS 2010-10) in der jeweils geltenden Fassung“ ersetzt.

§ 28 Änderung des Landeswassergesetzes

Das Landeswassergesetz vom 14. Juli 2015 (GVBl. S. 127), BS 75-50, wird wie folgt geändert:

1. § 85 Abs. 3 Satz 3 erhält folgende Fassung:

noch Anlage 10b

„Der Zugang zu Hintergrunddokumenten und -informationen im Sinne des § 83 Abs. 4 Satz 3 WHG erfolgt nach den Bestimmungen über den Informationszugang auf Antrag und entgegenstehende Belange gemäß Landestransparenzgesetz vom 27. November 2015 (GVBl. S. 383, BS 2010-10), in der jeweils geltenden Fassung.“

2. In § 88 Satz 2 werden die Worte „des Landesumweltinformationsgesetzes“ durch die Worte „über den Informationszugang auf Antrag und entgegenstehende Belange gemäß Landestransparenzgesetz“ ersetzt.

§ 29 Änderung des Landesgesetzes über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine

Das Landesgesetz über Mitwirkungsrechte und das Verbandsklagerecht für anerkannte Tierschutzvereine vom 3. April 2014 (GVBl. S. 44), geändert durch § 63 des Gesetzes vom 6. Oktober 2015 (GVBl. S. 283), BS 7833-2, wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 5 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Auf das Verfahren und die Ablehnungs- und Beschränkungsgründe finden die §§ 5 und 11 bis 17 des Landestransparenzgesetzes vom 27. November 2015 (GVBl. S. 383, BS 2010-10) in der jeweils geltenden Fassung entsprechende Anwendung.“

§ 30 Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2016 in Kraft.

(2) Gleichzeitig treten, vorbehaltlich der Regelung in § 26 Abs. 5, außer Kraft:

Sachregister

Als Fundstelle ist die Nummer des Abschnitts oder des Beitrages angegeben, in dem der Begriff verwendet wird.

Abkürzungsverzeichnis/Begriffe

AA	Auswärtiges Amt
aaO	am angegebenen Ort
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft, aber auch: Arbeitsgruppe
AKIF	Arbeitskreis Informationsfreiheit
AMG	Arzneimittelgesetz
APAK	Abschlussprüferaufsichtskommission
Art.	Artikel
BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BArchG	Bundesarchivgesetz
BASt	Bundesanstalt für Straßenwesen
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfArM	Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte
BfDI	Beauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BKA	Bundeskriminalamt
BKartA	Bundeskartellamt
BKM	Bundesbeauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales

BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BND	Bundesnachrichtendienst
BVA	Bundesverwaltungsamt, aber auch: Bundesversicherungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BvS	Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CD / CD-ROM	Compact Disc – Read Only Memory
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH
DIN	Deutsches Institut für Normung
DPMA	Deutsches Patent- und Markenamt
e. V.	eingetragener Verein
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft(en)

EGovG	E-Government-Gesetz
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUB	Eisenbahn-Unfalluntersuchungsstelle des Bundes
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgend
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	folgende
FFA	Filmförderungsanstalt
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HmbTG	Hamburgisches Transparenzgesetz
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des (der)
i. S. e.	im Sinne einer (eines)
i. V. m.	in Verbindung mit
ICIC	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFGGebV	Informationsgebührenverordnung
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland
IT	Informationstechnologie
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
LBA	Luftfahrt-Bundesamt
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch

LIFG	Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen in Baden-Württemberg
LTranspG	Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz
m. E.	meines Erachtens
NS	Nationalsozialismus
n. v.	nicht veröffentlicht
o. g.	oben genannt
ÖPP	öffentlich-privaten-Partnerschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
PEI	Paul-Ehrlich-Institut
PSI-Richtlinie	Richtlinie über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors
RL	Richtlinie
Rdn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
sog.	so genannt
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz)
SÜG	Sicherheitsüberprüfungsgesetz
TB	Tätigkeitsbericht
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UIG	Umweltinformationsgesetz
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
usw.	und so weiter
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VS	Verschlusssache
VSA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen
VS-NfD	Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
www	World wide web
z. B.	zum Beispiel
ZPO	Zivilprozessordnung

Tätigkeitsbericht	Berichtszeitraum	Bundestags-Drucksachennummer
1.	2006 - 2007	16/8500
2.	2008 - 2009	17/1350
3.	2010 - 2011	17/9100
4.	2012 - 2013	18/1200



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333